

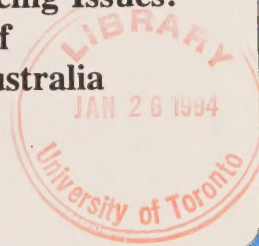
CAI  
SG 143  
- 1993  
A26

3 1761 11708998 7

## User Report

**Aboriginal Policing Issues:  
a comparison of  
Canada and Australia**

**No. 1993-26**



## Aboriginal Policing Series



Solicitor General Canada  
Ministry Secretariat

Canada





DISCUSSION PAPER

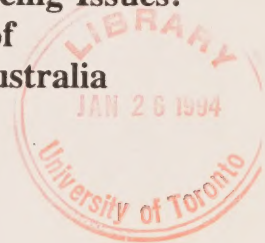
Les Samuelson

ABORIGINAL POLICING ISSUES  
A COMPARISON OF CANADA AND AUSTRALIA

FORWARDED TO  
MINISTRY OF SOLICITOR GENERAL OF CANADA

**Aboriginal Policing Issues:  
a comparison of  
Canada and Australia**

**No. 1993-26**



The views expressed in this working paper are those of the author and not necessarily those of the Ministry of the Solicitor General of Canada.

DSS Cat: JS4-1/1993-26

ISBN: 0-662-60211-0





**DISCUSSION PAPER**

**ABORIGINAL POLICING ISSUES:  
A COMPARISON OF CANADA AND AUSTRALIA**

**SUBMITTED TO**

**MINISTRY OF SOLICITOR GENERAL OF CANADA**

by

**Dr. Les Samuelson  
Department of Sociology\*  
University of Saskatchewan**

**March 5, 1993**

\* Thanks to the Department of Sociology, University of Calgary, for research assistance while I was a visiting scholar in the fall of 1992.



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117089987>



## SUMMARY

This discussion paper compares Canadian and Australian Aboriginal policing issues. Most of the recent debate and publications on Aboriginal peoples and policing have been concerned with on-reserve policing. Urban Aboriginal police relations have, thus, only begun to receive notable attention in terms of new trends, programs and policies. This is necessary as "an increasing majority of Aboriginal offenders is drawn from such urban centres, and the growing urban Aboriginal population presents a special challenge for developing innovative approaches to the prevention of crime" (Justice Canada, Aboriginal Peoples and Justice Administration (1991), p. 39).

One valuable method for broadening knowledge on an issue is to look to other jurisdictions with similar concerns. In terms of analyzing Aboriginal-police relations, Australia has already been cited by many recent Canadian Aboriginal justice commissions on the one issue that lies at the heart of police work. These commissions have all concluded that Canadian police handling of Aboriginal peoples at the police interrogation stage and the admissibility of statements should follow the Australian *Anunga Rules*. A central task of this discussion paper was, therefore, to evaluate the operation of the *Anunga Rules* in Australia as a key part of the comparison between Canadian and Australian Aboriginal-police relations. Where possible, the focus of the discussion is urban Aboriginal-police relations.

As a precursor to evaluating the *Anunga Rules*, Section I provides an overview of the history of police-Aboriginal relations in Canada and Australia. In both countries, legislative acts, agents and policies were employed in a similar historical process of segregation and

legalized paternalistic control at least until the 1940's. This colonialist legacy, and the role of the police as enforcers of government policy, sets the backdrop for the frequently poor state of police-Aboriginal relations that exists today.

Section II presents basic demographic and comparative data on Aboriginal criminal justice system overrepresentation. In Canada there are about twice as many and twice the national percentage of Aboriginal people as in Australia. However, their regional distribution, urban concentration and involvement in the justice system is similar to that of Australian Aboriginals. Significantly, in both countries, two overarching concerns influence much of the debate on Aboriginal involvement in the justice system and Aboriginal-police relations. These two concerns are the 'overpolicing' of 'visible' Aboriginal people in urban areas, in terms of arrest, charging practices and treatment, and the 'underpolicing' of less 'visible' violence against Aboriginal peoples, especially violence against Aboriginal women.

Extensive data is presented in Section III on the 'overpolicing' of Australian Aboriginals within the context of a general historical shift in that country from colonialism to an emergent 'Law and Order'-based program of fairly extensive systemic racism in policing of Aboriginal peoples. The conclusion of this key section, based upon a wealth of data on Australian police-Aboriginal relations, is that there is little evidence that the *Anunga* guidelines have contributed in any notable way to positive change in Australian police handling of Aboriginal peoples. Indeed, since their promulgation in 1976, Aboriginal-police relations have deteriorated very noticeably in Australia and have reached crisis proportions.

In Section IV comparative data are presented on the serious problem of the 'underpolicing' of violence in Aboriginal communities, especially violence against women. As



the data reveals, death by violent means has become an increasing phenomenon and of general concern for Aboriginal peoples in Australia. However, when it comes to chargeable homicide the percentage of Aboriginal female victims goes as high as 79% in the Australian Northern Territories. Data are also presented from Canada on the very high proportion of Aboriginal women who suffer physical abuse, often repeatedly, and yet who are extremely reluctant to seek official agency help. Discussion is provided here of the need to further develop Aboriginal community input into policing of Aboriginal communities and of the possible transference of model programs from rural to urban areas.

Section V concludes that academic research and commission-based publications in Australia and Canada are in agreement both on the problems in Aboriginal-police relations and on possible ways of effecting positive change. Three primary avenues for change are emerging from these two sets of literature. First, the best overall strategy is to continue the development of community-based policing but with much more grassroots Aboriginal community input. Second, police, if they are to be assigned to heavily populated Aboriginal areas, must receive some training in and by the Aboriginal community. Experienced police trusted by the community, and apparently some do exist, should also be more involved in training new police placements in Aboriginal communities and areas. Third, suggestions are made for a much needed strengthening of the *Anunga* guidelines. The *Anunga* guidelines are presented in Appendix 1, and formal police policies across Australia for the handling of Aboriginal suspects are presented in Appendix 2. An extensive computerized data search on Aboriginal justice issues from CINCH, the Australian Criminology Database, is also provided.

## INTRODUCTION

### Urban Policing and the Need for Comparative Data

Much discussion has taken place, particularly since the Donald Marshall Jr. Inquiry, on the serious concerns which exist in the overrepresentation and handling of Aboriginal peoples in the Canadian justice system. We have had the report of the Manitoba Aboriginal Justice Inquiry (1991); the Justice On Trial (1991) report on the Canadian criminal justice system and its impact on the Indian and Métis people of Alberta; the two reports of the Saskatchewan Indian/Métis Justice Review Committees (1992); the Law Reform Commission of Canada report, Aboriginal Peoples and Criminal Justice System (1991); and the Justice Canada discussion paper, Aboriginal Peoples and Justice Administration (1991).

Consistent with these initiatives, on June 27, 1991, the Minister of Indian Affairs and Northern Development and the Solicitor General of Canada, announced a new federal Indian policing policy (now known as the First Nations Policing Policy). This timely focus on policing as a central component in current discussions of Aboriginal peoples and the justice system is not surprising. As the report of the Saskatchewan Indian Justice Review Committee noted, "policing is the most common point of contact between the Aboriginal community and the criminal justice system" (p. 20). The report further notes that policing is a crucial focal point for "any alienation, cultural insensitivity or systemic racism which Aboriginal people might encounter in their dealings with the criminal justice system".

Perhaps as a consequence of past and recent major legal claim negotiations culminating in the recent Canadian unity debates on enshrining Aboriginal inherent right to self-government



in the Constitution, almost the entire focus of the recently announced First Nations Policing Policy, and much of the debate in the previously listed reports on Aboriginal peoples and policing, has been with policing in Aboriginal communities, or on-reserve policing. However, as the Saskatchewan Indian Justice Review Committee report stated, a full 46% of registered Indians in Saskatchewan reside off-reserve, often in urban areas (p. 5). Similar large urban populations of status and non-status Indians and Métis exist in other provinces. Concomitant with these data, the concern exists that at least some policing:

will be very different for Aboriginal people in isolated and rural communities which may lack a social service infrastructure, and for Aboriginal people in larger urban centres which may lack a strong identifiable community. In fact an increasing majority of aboriginal offenders is drawn from such urban centres, and the growing urban aboriginal population presents a special challenge for developing innovative approaches to the prevention of crime. (Justice Canada, Aboriginal Peoples and Justice Administration (1991), p. 39)

Essentially the same view has been reiterated by the Law Reform Commission report, Aboriginal Peoples and the Criminal Justice System. This report notes that some detail is missing. But, in general, the thrust of on-reserve or Aboriginal community policing has been consistent with the development of Aboriginal band sovereignty and Aboriginal-run components of the criminal justice system, especially policing. The same policies cannot readily be transposed to urban areas, especially those that are primarily non-Aboriginal but which have relatively large Aboriginal populations, such as Winnipeg, Regina and Moose Jaw. Therefore, it is not surprising that the Alberta Task Force report on Indian and Métis people concluded that, while an increasing concern, "the Task Force finds it difficult to assess urban Aboriginal-police relationships with any authority" (p. 33).

It is obvious that research is needed on urban Aboriginal-police relations. One important method of gathering much needed information on social issues, such as urban policing, is to look to other jurisdictions with similar concerns. As the 1990 discussion paper A Vision of the Future of Policing in Canada: Police - Challenge 2000, by the Ministry of the Solicitor General of Canada, clearly recognized, such comparative research can be invaluable in informing Canadian policing policy and program development. It noted that our access to research done in the U.S., largely during the 1970s, paved the way for the questioning of assumptions that underlay the several decades-old move to paramilitary professionalised policing, and the corresponding current shift in the U.S. and Canada to community policing (p. 34).

In terms of the present concern with analyzing urban police-Aboriginal relations, Australia has already been much cited by many recent Canadian studies on Aboriginal-police relations on the one issue that lies at the heart of police work. Reflecting earlier findings of the Donald Marshall Jr. Inquiry, these Aboriginal justice inquiries and studies have all concluded that Canadian police handling of Aboriginal peoples at the police interrogation stage and the admissibility of statements should follow what they term the *Anunga Rules* (see Appendix 1). Focusing particularly on culture conflict, one report stated of Aboriginal people that:

Their statements appear to be particularly open to being misunderstood by police interrogators and, as a result, may convey inaccurate information when read out in court. Their vulnerability arises from the legal system's inability to break down the barriers to effective communication between Aboriginal people and legal personnel, and to differences of language, etiquette, concepts of time and distance, and so on. This matter has been considered in a number of courts, but perhaps the fullest explanation was given in an Australian Court (Manitoba Aboriginal Justice Inquiry, The Justice System and Aboriginal People, p. 605).



This report concluded, as did the Alberta Justice on Trial report, that:

The *Anunga Rules* have now become almost universally applied throughout Australia in one form or another and have become part of the training manuals for police departments in that country. Much controversy arose, particularly from police authorities, when this decision was made, but the [formal] existence of the rules was strongly endorsed by the Australian Law Reform Commission in their report on the recognition of Aboriginal customary law in 1986. It is interesting that in Australia, where the treatment of Aboriginal people by police authorities has been the focus of international research and comment, and where the over-representation of Aboriginal people in the justice system probably exceeds the level in Canada, such an approach to the reception of statements by Aboriginal accused has been judicially mandated. We believe that it would be appropriate for Manitoba courts to adopt and apply the *Anunga Rules*, keeping in mind the differences between Canada and Australia (Manitoba Aboriginal Justice Inquiry, The Justice System and Aboriginal People, p. 607).

As any analyst of the criminal justice system knows, and as has been repeatedly pointed out by reports on Aboriginal people and criminal justice reform, it is much easier to propose solutions than to implement them. For example, many of the currently proposed changes in the area of Aboriginal people and the justice system, such as those in the 1991 Law Reform Commission report (p. 85), were proposed in the mid 1970s, such as in the 1975 National Conference on Native Peoples held in Edmonton.

Unfortunately, but not surprisingly, the same is true in Australia of the criminal justice system in general, especially in policing. Numerous recent Australian reports on Aboriginal-police relations have, essentially, all concurred with the Criminal Justice Commission of Queensland. The commission, recently founded in the wake of the Fitzgerald Inquiry into police corruption and abuse in Queensland, stated that, "the challenge for police departments in Australia is to accept that there is a basis for Aboriginal resentment and suspicion about police conduct and to consider the Aboriginal perspective when devising appropriate police strategies" (p. 60).

Based on these findings concerning Aboriginal-police relations in Australia, it is difficult to see how Canada can move forward in the area of urban police-Aboriginal relations by emulating Australia without relatively extensive research on the problems of police-Aboriginal relations in that country. In particular, we must examine recent Australian attempts to do more than formally propose the *Anunga Rules*, which are in fact, if one looks at the case of *R.v. Anunga* and others, only guidelines, not rigid rules for police conduct. Overall, we must situate this specific research within a general comparative framework which maximizes our ability to learn from other jurisdictions, in this case Australia. This would provide valuable data on how to establish Aboriginal policing policy and practice that is professional, culturally sensitive and has community involvement. For, according to the backgrounder to the Indian Policing Policy statement released in June 1991, these are the overriding central tenets that should inform Aboriginal-police relations in Canada, both on-reserve and urban.

Before moving into this analysis, three interrelated cautions must be made about research on Aboriginal justice issues, especially in comparative research such as this. Brodeur et al. summarize these concerns well in their final report on Justice For the Cree (1991). This community-based research was concerned with establishing workable alternatives to the current Canadian system of criminal justice in small, rural James Bay Cree communities. However, the points raised are still relevant for discussions of Aboriginal people and the criminal justice system in urban areas.

First, they note that much existing research in this area seems trapped in a common perception that Aboriginal groups in Canada have similar characteristics, problems and potential solutions. These perceptions, they note, "have been reinforced in research efforts which often



identify the nature of the problem in terms of broad generalizations about culture conflict, over-representation in correctional institutions and various forms of discrimination" (p. 3). Likewise, the search for 'solutions', including examining other countries such as the U.S. and Australia, has not escaped a 'broad brush' approach. An uncritical 'broad brush' approach can be particularly problematic when one seeks to repeat successful pilot projects in other communities, regions and countries.

Second, we must avoid falling into the trap, as much research does, of believing that a more appropriate and effective justice system will solve all the problems of Aboriginal communities. It is important to identify and deal with the problems that Aboriginal people face in non-Aboriginal systems of justice. However, in terms of solutions to problems, there may be problems that Aboriginal control over justice can resolve, and there may be others that are much more difficult to deal with. Finally, we must be sensitive to change over time in the nature of problems to be addressed and in solutions to them (p. 3).

In this discussion paper, I will compare published academic research and government documents on police-Aboriginal relations in Canada and Australia. I will focus, in particular, on what Canada can learn from Australia in the area of urban police-Aboriginal relations. Specifically, the paper will provide the following:

- a general historical comparison of police-Aboriginal relations in Canada and Australia
- comparative data on the overrepresentation of Aboriginal peoples in the justice system, especially at the level of policing, in general, as well as for young offenders and women

- Australian data on the extent of problems in the police handling and questioning of Aboriginal suspects, especially on the actual implementation of the *Anunga Rules*
- comparative data on recently implemented and proposed ways to maximize police adherence to formal policing policies, especially with Aboriginal input into the policing of their communities.

The paper will conclude with a summary of how Canadian urban police-Aboriginal relations can positively progress by examining Australian experiences and research on police-Aboriginal relations.



## SECTION I

### **History of Police - Aboriginal Relations in Canada and Australia**

Virtually all academic and government discussion of Aboriginal peoples and the criminal justice system initially, or ultimately, confronts the stark data on the overrepresentation of Aboriginal people in the justice system. However, recent Canadian and Australian reports on this issue, such as the Manitoba Aboriginal Justice Inquiry (p. 83) and the Australian Royal Commission Into Aboriginal Deaths in Custody (p. 8), have concluded that this data can only be fully understood when set against the history of the treatment of Aboriginal people by colonizing populations. Unfortunately, the Donald Marshall Inquiry did not direct its attention to this issue, and has been heavily criticised for not doing so by Aboriginal analysts such as Turpel and Jackson.

Essentially, no analyst would disagree with Turpel when she states in her critique of the Marshall Inquiry that the linked processes of racism and colonialism are the roots of the tragedy of the criminal justice system in its application to Aboriginal people. If major positive change is to occur we must deal with root causes and recognize that, "Institutionalized racism for Aboriginal people is a by-product of colonization, of the forced imposition of an alien legal, political and cultural regime on to communities", (Turpel, p. 94). Poverty, alcohol and alienation, the universally cited correlates of Aboriginal involvement in the criminal justice system, while notable factors, are primarily intervening variables, not the root cause of the problem in most countries (Jackson, 1989:216).

In a similar context an Australian report made the important observation that:

there was one aspect of the relations between Aboriginal people and non-Aboriginal people which was very important for all the others and where the relationship was at its worst; this is the relations between Aboriginal people and the police forces of the dominant society. (Australian Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody, p. 10)

As noted in the introduction, a similar concern has been voiced in the report by the Saskatchewan Indian Justice Review Committee (p. 20).

The historical role of the police as agents of colonization responsible for the control of Aboriginal peoples is discussed in similar terms by the report of the Manitoba Aboriginal Justice Inquiry and the Australian Royal Commission Into Aboriginal Deaths in Custody. While just overturned in a landmark decision in June, 1992, the adoption of the legal doctrine of *Terra Nullius*, the land was unoccupied, in Australia after its "founding" by Governor Phillips in 1788 circumvented the treaty process that we had in Canada. Nevertheless, the Canadian literature is in almost exact agreement with the Australian report when it concluded:

Police officers naturally shared all the characteristics of the society from which they were recruited, including the idea of racial superiority in relation to Aboriginal people and the idea of white superiority in general; and being members of a highly disciplined centralist organization their ideas may have been more fixed than most; but above and beyond that was the fact that police executed on the ground the policies of government and this brought them into continuous and hostile conflict with Aboriginal people. The policeman was the right hand man of the authorities, the enforcer of the policies of control and supervision, often the taker of the children, the rounder up of those accused of violating the rights of the settlers. Much police work was done on the fringes of non-Aboriginal settlement where the traditions of violence and rough practices were strongest (Australian Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody, p. 10).



Both Canada and Australia have a similar legacy in terms of the legislative acts, agents and policies used against Aboriginal people in the hope that they would 'cease to exist.' In Australia, in the early years of colonization, it was a fairly explicit policy and was generally assumed that Aboriginal people would actually die off. Apparently, in the final stages of this process the rapidly diminishing Aboriginal population was moved, sometimes forcibly, on to reserves under the Aborigines Protection and Restriction of the Opium Act 1897. The Aboriginal population in Australia had dropped from between 300,000-400,000 in 1788, (some recent estimates put the population as high as one million) to approximately 81,000 in 1933, through disease, conflict and the disintegration of traditional society (Report of National Inquiry Into Racist Violence in Australia (NIRVA), 1991, p. 59). Australian Aboriginal peoples did not die off as expected. And in 1967 a federal referendum gave the Australian government powers to legislate for Aboriginals in each of the States; recognized Aboriginal people as Australian citizens with full voting rights; and included them in the census. By the 1986 census count the Australian Aboriginal population had rebounded to 228,000.

In Canada, a similar historical process of segregation, legalized paternalistic control and population decline was orchestrated through the Act for the Gradual Civilization of the Indian Tribes, (1857), and the infamous Indian Act (1876), (cf. Frideres and Robertson, forthcoming: 6). The registered Indian population shrank from between 300,000-350,000 to approximately 108,500 by 1881, and remained at that level until the 1940s. It then started a rapid climb reaching 349,000 in 1984 (cf. Herberg, 1989 and Frideres, 1988:140). Recent publications note that the total Aboriginal population (status, non-status, Métis, Inuit) has reached just over 700,000.

Increasing numbers, increasing militancy, such as the Mohawk-Canadian Armed Forces standoff at Oka, coupled with pressure to deal with land claims and Aboriginal sovereignty in the wake of the defeat of the 1969 'assimilationist' White Paper on Canadian Aboriginal People and the negation of the *Terra Nullius* doctrine in Australia, are combining to produce a major and largely irreversible demand for change in the treatment of Aboriginal people in society. This is perhaps more true in Canada, but is certainly also a concern in Australia, especially in terms of Aboriginal-police relations.

## SECTION II

### **Basic Demographics and Comparative Data on Criminal Justice System Overrepresentation.**

Given the absence of the treaty process, and the rejection by Aboriginal peoples of the white Australian attempt to introduce a full, half and quarter 'caste' system, the first peoples of Australia do not have the same 'definitional fragmentation' that was created in Canada, largely after the Indian Act. Australian Aboriginal peoples are made up of descendants of the continental Aborigines and of the Torres Strait Islands off the northeast coast of Australia. In 1986, Australian census data showed Aboriginal peoples constituting 1.4% of the total population. But in the Northern Territory and Western Australia they make up 22% and 2.6% of the population respectively. Of the 228,000 Aborigines and Torres Strait Islanders who were counted in this census more than half were in New South Wales and Queensland.

Of particular note is the fact that in Victoria, New South Wales and the Australian Capital Territory, 90% of Aboriginal peoples live in urban centres. Urban centres are defined in the 1986 census as consisting of one or more adjoining collector districts with urban characteristics and representing a population cluster of 1,000 or more people. However, at the time of the 1986 Australian census, 25% of the total Aboriginal population were in major cities. In addition, in a forthcoming study, Frideres and Robertson note that in Australia, as in Canada, a full 50-60% of Aboriginal people incarcerated were charged with crime in an urban context.

Data are available from the 1990 Australian National Prison Census on the percentage of Aboriginal prisoners (see Table 1). It is important to note that, unlike Canada, each state can enact criminal laws. There is no federal/provincial split in sentences or correctional institutions



in Australia. The percentage of Aboriginal prisoners (versus percentage Aboriginal population) begins with a low of 3.8% (v. 0.3%) in Victoria and Tasmania 5.1% (v. 1.5%), then rises to 9.1% (v. <1.0%) in New South Wales, 13.3% (v. 1.1%) in South Australia, 16.0% (v. 2.4%) in Queensland, then jumps noticeably to 34% (v. 2.7%) in West Australia and a full 68.9% (v. 22.4%) in the Northern Territories.

The western and northern peak in Aboriginal percentage of general population and much more so in percentage of prison population indicated in Table 1, has a high degree of similarity with Canada. Moreover, in Western Australia as in Western Canada, Aboriginal females constitute a greater percentage of prison population than do Aboriginal men. However, the percentage differences here are much lower, 37.4% versus 33.8% respectively. In Australia the greatest Aboriginal female rates of overrepresentation in the criminal justice system are at the police 'lockup' level, and are, currently, a very explosive issue in Australia.

Recent comprehensive data on this issue comes from an analysis of the Australian National Police Custody survey done in 1988. The report examines 28,566 incidents of police custody in Australia's eight police forces for a one-month period, August 1988. The report reveals that, "Aboriginal people made up almost 29% of the incidents of custody in which Aboriginality was stated, with the proportion varying from the highest levels of 76% in the Northern Territory and 54% in Western Australia, to the lowest of 5% in the Australian Capital Territory and 4.1% in Victoria", (p. 193). More importantly, the report notes that the national Aboriginal police custody rate was 3,539 per 100,000, while the corresponding non-Aboriginal

rate was 131. Based on these data, the report concludes "that, in August 1988, Aboriginal people were apprehended and placed in police cells at a rate some 27 times that of non-Aboriginal people" (p. 193).

In terms of our concern with gender, the report states that Aboriginal women made up almost 50% of all females taken into police custody, although they made up less than 1.1% of the national adult female population (p. 194). When it comes to the issue of charge, the report found that public drunkenness and other good order offenses, such as common assault, which could also involve alcohol, totalled almost 64% of the Aboriginal cases, but only 32% of those for non-Aboriginal people (p. 194). This pattern is very similar to Canada, as is the overrepresentation of young Aboriginals in the justice system.

One of the best analyses of the overrepresentation and treatment of Australian Aboriginal youth in the justice system is Cunneen's 1990 study of Aboriginal Juveniles and Police Violence, for the National Inquiry into Racist Violence. Cunneen stated that recent national figures indicate that Aboriginal juveniles are massively overrepresented in juvenile institutions, in some states more than Aboriginal adults (p. 3). He cites data by Semple (1988) which shows that Aboriginal youth were overrepresented in juvenile institutions across Australian states, from a high of 25 times greater than non-Aboriginal youth to a low of seven times greater. Cunneen similarly reports, for the three states in his study, that Aboriginal juveniles comprised 73% in Western Australia, 32% in Queensland and 23% in New South Wales of the respective juvenile detainee populations (p. 3). D'Souza (1990) reports a similar level of overrepresentation of Aboriginal youth in custody in Western Australia. He adds that Aboriginal children, however, made up only 12% of panel divisions from court and only 29% of all children in court.

Finally, in this discussion of Australian Aboriginal overrepresentation in the justice system, we must cover the historical dimension of this issue. Midfort notes that in Western Australia, which currently has the greatest Aboriginal overrepresentation in the justice system of the five States, in 1949 only 9% of the prison population was Aboriginal (p. 172). This was also the low point in the Aboriginal population. In the 1950s and early '60s the percentage of Aboriginal prisoners rose slowly to 16.7% of the average daily muster in 1964. From then on it rose rapidly to a high point of 37% of average daily muster of prisoners in 1981, where it has hovered ever since. One central reason for this rapid rise, Midfort states, was the legislative changes in 1968 whereby Aboriginal stockmen were granted the same pay as whites (p. 172). Until this time white station owners had been accepting large family groups of Aboriginal people on their property in return for cheap or even free labour. Station owners were not generally prepared to pay award wages, and as a consequence many Aboriginals were denied employment. Thus a large drift of Aboriginal peoples into northern towns occurred. Unfortunately, there were few employment opportunities for them in the urban areas, especially work that could be accommodated within traditional lifestyles. The modern spiral of poverty, disorganization of traditional life, and incarceration for urban Aboriginal peoples had begun.

In Canada, there are about twice as many, and twice the national percentage, of Aboriginal peoples as in Australia. However, their regional distribution, urban concentration and involvement with the justice system is similar to that of Australian Aboriginals. Recent census data show that of the 711,120 Aboriginal people counted (2.8% of Canada's population), about 84% live west of Quebec. The greatest concentrations of Aboriginal people, as a percentage of provincial population, are in Manitoba, Saskatchewan, the Northwest Territories



and the Yukon, with the latter two regions having relatively low absolute numbers (see Table 2). In 1991, there were over 100,000 registered Indian and Metis people in Saskatchewan. Forty-six percent of registered Indians lived off-reserve, and 37% of Saskatchewan Metis live in the urban centres of Regina, Saskatoon and Prince Albert. Much like the Northern Territories of Australia, Aboriginal people are predicted to constitute over 20% of the population of Saskatchewan by the turn of the century (Saskatchewan Indian Justice Review Committee report, p. 5-6).

Similar data exist for Manitoba, with a full 63% of the estimated 1991 population of 130,000 Aboriginal people living off-reserve. This is primarily due to the relatively large Metis population (47,000); 63% of status Indians in Manitoba do live on-reserve, one of the highest percentages in Canada. In Alberta, which has similar numbers of Aboriginal people as these two provinces, but a lower percentage (4.8%) of population, 44% lived off-reserve in 1986, with just under one-third of this urban group in Edmonton and Calgary. In terms of status Indians, as of September 1990, 37% lived off-reserve in Alberta.

It is important to pay particular attention to the demographics of Aboriginal peoples in Manitoba and Saskatchewan. In these two provinces the growing Aboriginal population coupled with an increasing urban Aboriginal population, and the highest Aboriginal overrepresentation in federal and provincial correctional institutions, produces some of the most notable concerns in Canada over Aboriginal people and the criminal justice system.

Data on the general over-involvement of Canadian Aboriginal people in the justice system are presented in Table 3. The problem of relatively large scale overrepresentation of Aboriginal people in provincial and federal institutions begins in Ontario (8% and 5%) takes off in

Manitoba (47% and 40%), peaks in Saskatchewan (66% and 54%), then declines in Alberta (11% and 23%) and British Columbia (19% and 14%). Overrepresentation rates are also very high in the Yukon (65% and 44%) and the Northwest Territories (88% and 75%). All in all, in 1989-90 Aboriginal people, while constituting less than 3% of the Canadian population, made up 18% and 11% of provincial and federal corrections admissions.

These basic data need some additional data to give a more complete picture of Aboriginal involvement in the justice system. Hylton (1982) concluded in his research that, a male Treaty Indian turning 16 in 1976 had a 70% chance of at least one incarceration in a provincial correctional centre by the age of 25. For a non-Aboriginal male the figure was 8%. These data are substantiated by the Alberta Justice on Trial report (p. 4-30), which found that 78% of Indian men surveyed by the Indian Association of Alberta reported being arrested at some time in their lives.

Similarly, Mason reported in 1988 that in Alberta, Aboriginal youth constituted less than 5% of the total youth population, but made up between 35% and 40% of youth in custody over the 1980s (p. 61). In Saskatchewan, in June of 1991, Aboriginal youth constituted 45% of all young offenders receiving some form of disposition, but they represented 72% of those in custody. They also accounted for 42% of youth in community programs (probation, community service and restitution), but only 29% of youth dealt with under alternative measures (cf. Saskatchewan Indian Justice Review Committee report, p. 11). Manitoba reports a similarly high (61%) rate of Aboriginal population in institutions for young people in 1989.

Still, the highest overrepresentation of Aboriginal people in the justice system occurs for Aboriginal women. In recent years, Aboriginal women have made up nearly one-third of inmates of the Federal Kingston Penitentiary for women, and a full 85% of all provincial admissions in Saskatchewan in 1990-91. These are two of the most notable cases of Aboriginal female overrepresentation in the justice system. These incarceration data are mirrored by early police-based research by Bienvenue and Latif (1974) which found notable overrepresentation of Aboriginal males and females in Winnipeg police arrests, especially for Aboriginal females.

Two final facts need note in this section. Most analysts conclude that Aboriginal over-involvement in the criminal justice system, so far, generally shows little sign of levelling off or decreasing (cf. Satzewich and Wotherspoon 1993, p. 264). However, the Manitoba Aboriginal Justice Inquiry concluded that the progressively increasing overrepresentation of Aboriginal people in prisons has been a post World War II phenomenon. Before that it stated, "Aboriginal prison populations were no greater than Aboriginal representation in the population" (p. 101). The report noted, for example, that the percentage of Aboriginal inmates at Stony Mountain penitentiary went from 22% in 1965, to 33% in 1984 and to 46% by 1989. Few, if any, of other studies discuss this issue. The vast majority of published material, government and academic, begins analyzing the overrepresentation issue in the early 1970s, or later (cf. Schmeiser, 1974; McCaskill, 1970; and McCaskill's, 1985, longitudinal analysis of 1970-1984.)



It is possible to see the defeat of the 1969 'assimilationist' White Paper on Canadian Aboriginal People, as heralding a new dawn for Aboriginal people, in terms of the beginning of Aboriginal regeneration through land claims developments, self-government, and possibly through Aboriginal justice initiatives. However, as Cunneen has written within the Australian context:

If the volume of Aboriginal juveniles processed by corrective institutions is considered then it is possible to see the continuities with earlier policies which legitimated the removal of Aboriginal children from their families. Indeed the process of criminalisation has replaced the previously overt genocidal doctrine of 'breeding out' Aboriginality. Aboriginal youth are no longer apparently institutionalised because they are *Aboriginal*, but rather because they are *criminal*. While the earlier welfare practices in relation to Aboriginal youth were self-consciously based on race, the practices of the justice system remain committed at an ideological level to the rule of law - equality and due process. Therefore it becomes increasingly important to understand the role of the police in the process of criminalisation and state intervention, in particular those police practices which provide the most latitude in the use of discretion (Cunneen, C., The Detention of Aborigines in Police Cells, 1990, *Aboriginal Law Bulletin*, p. 304).

It has also been recognized in Canada by Griffiths and Verdun-Jones (1989:551) that, "The high rates of Native arrests in many jurisdictions raise serious questions about Indian-police relations". Two overarching concerns structure much of this debate on Aboriginal-police relations; the 'overpolicing' of 'visible' Aboriginal people in urban areas in terms of arrest, charging practices and treatment; and the 'underpolicing' of less 'visible' violence against Aboriginal people, especially violence against Aboriginal women. In the next section, we deal with the issue of the 'overpolicing' of Aboriginal people, and in particular police adherence to the *Anunga Rules* in Australia. In the section after that we will consider the 'underpolicing' of Aboriginal communities.

### SECTION III

#### **'Overpolicing' of Australian Aboriginals: From Colonialism to 'Law and Order' Systemic Racism.**

As we noted in the introduction to this paper, many recent Canadian Aboriginal justice inquiries and studies have concluded that Canadian police handling of Aboriginal peoples at the police interrogation stage, and the admissibility of evidence, should follow the Australian *Anunga Rules*. For example, the 1991 Law Reform Commission report cites the case of *R. V. Aunga* (1976) as establishing 'Rules' for admissibility of statements by Aboriginal suspects (p. 55).

Under these nine 'rules' the Supreme Court of the Northern Territory of Australia held that an interpreter should be present if necessary; where practicable "a prisoner's friend", whom he/she has confidence in, should be present at interrogation; care should be taken to administer a caution in simple terms; care should be taken in formulating questions that do not suggest answers; and that, if requested, reasonable steps should be taken to obtain legal assistance for the prisoner (see Appendix I). However, the concluding judicial statement after the listing of the nine provisions for police handling of Aboriginal suspects is that, "the guidelines are not absolute rules, but the consequence of their non-observance may be the exclusion of statements of persons questioned".

Consistent with the fact that *Anunga* only sets out guidelines that are primarily oriented toward ensuring admissible statements, and that have no penalty provisions per se for police misconduct, all Australian research concludes that the guidelines have had virtually no positive impact on police handling of Aboriginal suspects. Indeed, since their promulgation, most

observers agree that police-Aboriginal relations have deteriorated noticeably. Sweeney has recently published (1988) an in-depth analysis of recent amendments to police questioning of Aboriginal suspects for Commonwealth or federal offenses in Australia. He noted that the need to protect the rights of Aboriginal and Torres Strait Islander suspects during police interrogation has been the subject of considerable judicial and academic comment, and then stated: "Despite the *Anunga* guidelines which provide guidance for police interrogating Aboriginals in the Northern Territory and subsequent police administrative directions in other jurisdictions [see Appendix II] significant problems remain with interrogation of Aboriginal suspects" (p. 10). A central problem is that compliance with the guidelines by police is not mandatory, and courts have no absolute exclusionary rule when guidelines are violated.

It has been noted that the only novel aspects of the *Anunga Rules* are that a "prisoner's friend" be present during the interrogation and that no questioning take place until the suspect understood the meaning of the standard caution. The remaining guidelines apparently do little more than flesh out the English Judges' Rules and police standing orders (Rees, 1982:43). One of the best overviews of research on these core *Anunga Rule* components is provided by Cunneen in his study on Aboriginal youth and police interrogation. This issue was brought to the fore in Canada by the Donald Marshall Jr. Inquiry.

Cunneen notes research by O'Conner and Tillbury (1986:24) which stated, "There is a consensus that [Aboriginal] youth, either through ignorance or fear, are unable to assert their rights in police questioning". This author also cites research by Staden (1987), on 50 interviews with Aboriginal youth in New South Wales remand centres. Staden (1987) found that:



Only 11% of those interviewed fully understood the formal caution of the right to remain silent, although the majority said that they knew that they did not have to answer questions. Importantly, of the 37 who said they understood that they did not have to answer questions, some 32 did in fact answer police questions. The major reason they said that they answered questions, despite knowing that they were not legally compelled to do so, was to avoid police violence" (cited in Cunneen, 1990a:32).

Systematic national empirical data is not currently available on the extent to which police interviews of Aboriginal youth are conducted without an independent adult present. However, data is available from some states and it does not bode well for the *Anunga Rules* (Cunneen, 1990a:32). A study by Bacon and Irwin (1990) in Sydney found that of 25 juveniles charged, only 13 had someone other than police present during questioning. Data are also available on two Western Australia studies from Rayner (1988:39). The Longmore study found that 50% of Aboriginal youth interviewed by police requested that a relative or friend be contacted. But the study found that in 86% of the cases no adult other than the police was present during the interview. The McDonald study similarly found that in 94% of cases in the sample there was no adult except the police present during interview. To make matters worse, Rayner (1988:39) reports that in the McDonald study there were some cases where parents, although present in the police station, were prevented from being present during questioning. Moreover, Rees (1982b:74) stated that the type of persons suggested as 'independent' also frequently constituted authority figures for most youth, and thus may be virtually 'indistinguishable' from police.

Three further dimensions of research on police handling of Aboriginal youth in Australia add heavily to the evidence on the failure of the *Anunga Rules*. First, after extensive analysis of the *Anunga Rules*, similar judicial case decisions, and police standing orders, Rees (1982b) concluded that, while Superior Australian Courts may be reluctant to admit a confession not

made in the presence of an independent third party, the same cannot be confidently stated in relation to Children's Courts. Given the very heavy overrepresentation of Aboriginal youth in the Canadian justice system, this is certainly of note to Canada.

Second, a recent discussion paper, Youth Crime and Criminal Justice In Queensland (1992), released by the Criminal Justice Commission of Queensland, concurred with other research that, "young Aboriginals are unnecessarily or deliberately made the subject of trivial charges or multiple charges, with the result that the appearance of a serious criminal record is built up at an early age" (p. 57). This data links in with other Australian research on police charging practices for Aboriginal versus non-Aboriginal youth and alternatives to formal youth court processing. Two of the most prominent pieces of research on this concern are by Gale and Wundersitz (1987/89). A crucial finding by the authors is important as it compares police handling of Aboriginal and non-Aboriginal youth, controlling for socio-economic circumstances. This is seldom achieved statistically in research on Aboriginal people and the justice system, Australian or Canadian. As these authors concluded in their analysis of the pre-court processing of youth:

The key finding of this study then, is that court referrals are predominantly determined by differential treatment by the police at the point of arrest and the Screening Panels, far from countering police action, actually compound the already disadvantaged position of Aboriginal youths. This is very serious in view of the fact that the differences we have tested occur even when we limit our comparison to those non-Aboriginal youths who are also in extremely poor socio-economic circumstances. Thus, even Aboriginal youths living westernized lifestyles in the city seem to be treated worse than white youth who occupy the very bottom rung of the social equality ladder in spite of the introduction of an elaborate welfare intervention system (Gale, F., and Wundersitz, J., The Operation of Hidden Prejudice in Pre-Court Procedures: the Case of Australian Aboriginal Youth (1989), Australian and New Zealand Journal of Criminology, p. 18).

Third, consistent with the frequently reported fear of violence just noted in the Staden (1987) research, much social concern and emergent academic data centre on police violence against Aboriginal youth in Australia. There is no doubt that a very high proportion of Aboriginal youth report violence from police to various commissions and surveys. Cunneen provides a good review of the documenting evidence here. In his own survey done for the National Inquiry Into Racist Violence, overall 85% of the young offenders interviewed in three Australian states "reported being hit, punched, kicked or slapped by police" (1990a:2). Importantly, Cunneen (1990a) attempted to ascertain whether the alleged violence was racist, that is to say more common against Aboriginal youth. He noted research which showed that non-Aboriginal youth were also subject to police violence. He concludes, however, that police violence is apparently more frequent against young Aboriginal suspects. He reports the differences between general estimates of police violence and his own Aboriginal specific data to be such that:

While approximately one half of the young people interviewed in the Alder (1990) study and one third in the Youth Justice Project (1990) reported allegations of police violence, around 90% of the Aboriginal youth interviewed in this report had allegations of police violence. The difference is more apparent when considered as gender-specific: the Youth Justice Project (1990,p.254) reported one girl in 15 complaining of police violence, whereas eleven of the 15 Aboriginal girls interviewed in this report alleged police violence.

Unfortunately, the failure of the *Anunga* guidelines is just part of a very serious pervasive problem of draconian 'overpolicing' of Australian Aboriginal peoples. One of the most comprehensive analyses of this, and other, policing concerns is the report of the National Inquiry



Into Racist Violence in Australia (NIRVA). This report concluded its discussion of police practices and procedures for the handling of Aboriginal people, and complaint mechanisms in cases of Australian police misconduct, by stating:

Police instructions are simply guidelines which do not have the force of law. Reports from the Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody have pointed out that police departments have approached police instructions as guidelines that do not have to be strictly complied with. Commissioner Wootten reported that such an approach 'makes it difficult to hold police accountable even for clear breaches of mandatorily expressed instruction' (p. 319).

More condemningly, the NIRVA report stated that police violence against Aboriginal suspects, especially those in custody, and racist draconian 'overpolicing' of Aboriginal people generally, were a notable problem across Australia (p. 210). Here we must let the NIRVA report again speak for itself. The report states that 63% of the 133 incidents reported to the commission on racist violence, intimidation, and harassment were against the police:

Most significantly, submissions, oral testimony and independent research indicated that police officers were frequently the perpetrators of racist violence against Aboriginal people. Although the Inquiry recognizes the seriousness of these assertions, they were made with such conviction and regularity that they indicate at best a major crisis of confidence by Aboriginal people in the police, and at worst, the presence of systemic racist violence. The Inquiry has been forced to conclude that Aboriginal and Islander people regularly experience racist violence, intimidation and harassment at the hands of the police.

Testimony to the Inquiry included statements by serving police officers that they had witnessed physical assaults, verbal abuse, threats of death and/or rape against Aboriginal suspects in police custody. Evidence of sexual assault, sexual exploitation, and actual rape of aboriginal women and teenagers by police was also presented to the Inquiry from a range of individuals and agencies.

In Australia between 1980 and 1988 over 100 Aboriginal people died while in custody, 63% in police custody. Furor in the Aboriginal and legal community over this issue, which exploded in several particularly notable cases, finally resulted in the establishment of a two-year, \$24 million Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody, which delivered its final report in 1991. It found that Aboriginal people were 23 times more likely than non-Aboriginal people to die while in custody (Biles et al., 1990). The Royal Commission concluded that of the 99 deaths investigated, most were the result of a combination of neglect and deliberate violence. In about half of the cases, the individual was only taken into custody on alcohol-related matters. Still, the report found that while in custody 30 hanged themselves, 11 died from head injuries, two from gunshots, two from other "external trauma", two from drug use, and five from alcohol. To date, no prosecutions have been announced against police.

The sorry state of police-Aboriginal relations in Australia was perhaps underlined by an incident that occurred shortly before the Royal Commission Into Aboriginal Deaths in Custody commenced hearings. Police from New South Wales made a home video in which they blackened up their faces, put a noose around their neck, pulled at the noose, and said "I'm David Gundy" and "I'm Lloyd Boney". An innocent David Gundy was killed in a bungled tactical response team raid in Sydney in 1989, while Lloyd Boney had hung himself while in police custody in New South Wales. Both men were Aboriginal. To date, the only known official reaction to this video is the statement by one of the commissioners, Mr. Wootten, that "The callousness and contempt is appalling, but, frankly, it doesn't surprise me".

Unfortunately, in the 26 months following the cut-off date set by the Royal Commission for investigations, a further 27 Aboriginal and Torres Strait Islander people, according to the National Committee to Defend Black Rights, are reported to have died in custody.

There have been efforts made recently to deal with the very serious policing problems in Australia. Some of the community-based initiatives seem promising but, overall, efforts to change police department attitudes and actions appear to have had very limited success. This is true for police handling of Aboriginal suspects in custody as well as for the policing of Aboriginal communities. This conclusion is reinforced by the report of the National Inquiry into Racist Violence in Australia.

In recent years Police Departments have made positive attempts to improve relations with the Aboriginal community. Police-Aboriginal community liaison committees have been established and police training in Aboriginal issues has increased. However, the Inquiry found that police operations within the Aboriginal community are still carried out in an insensitive and sometimes brutal manner. This inconsistency was evident in the so-called 'Redfern Raid' which took place in February 1990...The raid was racist. It was planned on the assumption that normal surveillance activities cannot operate in the black [Aboriginal] community and it involved a level of force which far exceeded the threat to society (p. 211-12).

This type of 'overpolicing' graphically illustrates, the report concluded, the concept of institutionalized racism in action. Individual officers were not necessarily actively motivated by racism, they simply believed that 'ordinary' police practices did not, or could not, apply when policing Aboriginal peoples.

One major factor fuelling this 'overpolicing' of Aboriginal peoples in Australia is the transference of old colonial racist attitudes and practices into a new 'Law and Order' campaign, especially in the last decade. This 'Law and Order' program arose, O'Connor and Callahan



(1989:121) argue, at least in Queensland, as the state and communities sought to manage the social tensions that resulted from a depressed economy. Frequently solutions were sought through a coercive shift to expansion of police powers, changes in the criminal law and harsher sentencing practices of the court.

It has also been argued by Finnane (1990) that police in Australia have assumed an increasingly interventionist role in politics. "Police, both departments and unions, have been playing a prominent role in public debates over law and order issues, police staffing levels and other policy matters" (Finnane, 1990:218). Cunneen (1990b) and the National Inquiry into Racist Violence in Australia (1991) concur that this emergent 'Law and Order' campaign has been directed particularly at Aboriginal peoples. As Cunneen (1990b:8) stated, "There had been a clear articulation during the mid-1980s that there was a 'crime problem' in western and northwest NSW [New South Wales] and that to a large extent, the crime problem was synonymous with the 'Aboriginal problem'". This fact was strongly reiterated for Australia generally by the NIRVA report. It concluded that historically policing clearly operated within a wider social and political framework, and stated that currently: "The portrayal of Aboriginal people as a law and order problem, as a group to be feared, or as a group outside assumed socially homogeneous values provides legitimacy for acts of racist violence...of which police violence is the most extreme and of most concern", (p. 121).

One other aspect of 'overpolicing' of Aboriginal people in Australia needs mention here. The ratio of police to civilians has increased substantially in Australia, especially in the past decade. For example, in New South Wales the estimated ratio of police to civilians was 1:766 in 1945 and 1:432 in 1990. However, a report by the International Commission of Jurists

emphasised that policing was much more concentrated in urban areas with Aboriginal Communities. Chatswood, a suburb of Sydney, had a police civilian ratio of 1:926, whereas the ratio in Bourke was 1:120, Wilcannia 1:77 and Brewarrina 1:100. These latter three areas are heavily Aboriginal.

Aboriginal peoples have recently publicised and opposed the coercive policing of Aboriginal communities. Aboriginal peoples in Australia are pressing for answers as to why money is not redirected from the 'overpolicing' of Aboriginal communities into non-custodial, community-based justice services, as well as alcohol rehabilitation programs, job creation, education and health services. Developing these types of community-based policing and Aboriginal service programs may also be important for correcting the 'underpolicing' of violence against Aboriginal people. It is to this concern that we turn to next.

However, one concluding observation must be made here. Adopting the *Anunga Rules* was presumably advocated to make Canadian policing of Aboriginal people more professional, culturally sensitive and community-based. Based upon a wealth of data on Australian police-Aboriginal relations, particularly as described in this section, there is little evidence to date that the *Anunga* guidelines have contributed in any notable way to positive change in Australian police handling of Aboriginal peoples. In the concluding section of this paper the issue of how to obtain greater success than Australia in this area will be dealt with.

## SECTION IV

### **The 'Underpolicing' of Violence in Aboriginal Communities: Increasing Aboriginal Community Input**

In his recent paper The Police and the Community in the 1990s, Australian criminologist B. Miller stated that high levels of violence were creating a law and order crisis in Australian Aboriginal communities.

A trend toward high levels of inter-personal violence in Aboriginal communities, particularly in the last two decades, has emerged. For example, historical data are available from the Kimberly area on the proportion of Aboriginal deaths over one year of age due to 'external causes' (homicide, suicide, motor vehicle accidents and other accidents) for the 30-year period from 1957 to 1986. This data shows a relatively low steady rate of 5.5% male and 3.8% female Aboriginal deaths due to 'external causes' for the first half of this period. But, by the mid-1980's, the proportion of deaths due to 'external causes' rose to 22.6% for males and 15.2% for females. Violence in Aboriginal communities is currently having a particularly debilitating impact upon those least able to defend themselves: women and children. They are frequently victimized physically and sexually.

Systematic national data are not available, but some studies on this concern do exist and serve to highlight well the problem. Atkinson (1990) reports on three Australian studies in her article on "Violence Against Aboriginal Women". First, referring back to the Kimberly data, she notes that Kimberly Aboriginal males were more likely to die from motor vehicle accidents, other accidents or suicides, and Aboriginal females were more likely to be victims of homicide. Second, she cites data which show that in 1987, Aboriginal women made up 79% of victims of



chargeable homicide in the Northern Territory. Finally, Atkinson notes research done further south in the Queensland Aboriginal community. In this research, Barker, et al., (1989) stated that rape and assault, though common offenses, were heavily under-reported. They expressed additional concern that, "in one town no Aboriginal girl over the age of ten had not been raped" (Atkinson 1990:6).

Police reluctance to attend to violence against Aboriginal people has been noted by the Equal Opportunity Commission of Western Australia (1990), the National Inquiry Into Racist Violence in Australia, and by Hunter (1990). One of the most pernicious rationalizations for the existence of, and lack of police attention to, this violence is that it is posited as "their way of life". This rationalization, which confuses symptoms with cause, has been criticised by many articles and reports. Importantly, Payne reported in her article (1990) in the special edition of the Aboriginal Law Bulletin on Women's Issues that; "Groups of Aboriginal women in the Northern Territories are saying that they are being subjected to three types of law: "white man's law, traditional law, and bullshit law", the latter being used to describe a distortion of traditional law used as a justification for assault and rape of women ('it's Aboriginal law you don't interfere')" (p. 9).

Thus, unlike the 'Law and Order' campaign driving the 'overpolicing' of Aboriginal people, in the case of violence, physical and sexual, against Aboriginal people, especially women and children, there is a distinct lack of police 'attention'<sup>3</sup>. In a society that once advocated an official policy based on the hope that 'degenerative' Aboriginal people would 'just die off', this

fact is perhaps not surprising. When this colonialist legacy is coupled with the destruction of traditional Aboriginal ways of life and the introduction of alcohol, we get a picture of a society which could be about as much Canadian as Australian.

Men use violence against women to re-assert their authority. Homicide, assault, rape, and suicide occur as a result of Aboriginal men's fear of loss of a valued relationship and jealousy over their wives or defacto's. This fear takes on greater proportions when it is experienced in the context of few alternatives (such as meaningful employment) to develop a sense of self-worth. (Miller, B., Crime Prevention and Socio-Legal Reform on Aboriginal Communities in Queensland (1991), Aboriginal Law Bulletin, p. 10.)

Australian academic research by Bolger (1991) and the National Inquiry Into Racist Violence in Australia agrees with Canadian data presented in the report of the Manitoba Aboriginal Justice Inquiry, that the legal system has been, and still is, a major factor in the oppression of Aboriginal women. It's blend of patriarchal and racist-based victim blaming and judicial inaction that, according to Bolger speaking of Australia, "repeatedly sends out messages that it is acceptable to bash and rape".

Canadian data from the Manitoba Aboriginal Justice Inquiry is probably quite applicable to the abuse of Aboriginal women in Australia. This report cited data from a recent study conducted by the Ontario Native Women's Association in 1989. The survey found that 80% of Aboriginal women had personally experienced family violence. Also, a study done for the Inquiry by the Manitoba Indigenous Women's Collective found that 53% of Aboriginal women who responded reported having been physically abused. Significantly, 74% of these women indicated that they did not seek help. Moreover, the Manitoba government Family Disputes Services branch stated that abuse of Aboriginal women occurs at least 35 times before any outside assistance is sought.

However, it must be stated that Australian and Canadian publications strongly concur that police arrest and/or incarceration is perhaps, at best, the last recourse to be employed in this area. It does not deal with the cause of the problem and further contributes to the incarceration spiral of Aboriginal men. In addition, importantly, as Payne has stated in the Australian context; incarceration for either short-term detoxification or for longer punitive periods does little to deal with the alcohol abuse dimension of the problem.

It is often the wives, mothers and grandmothers who are left to deal with the violent mental and physical abuse problems associated with alcohol abuse. Failure to address the underlying reasons why Aboriginal men (and women) are abusing alcohol, and the circumstances which lead to the self-destruction, physical and mental abuse, allows the cycle to continue into the next generation and the next. (Payne, S., Aboriginal Women and the Criminal Justice System 1990, Aboriginal Law Bulletin, p. 10.)

Virtually all publications, both Canadian and Australian, agree that community development and social justice options rather than incarceration, offer the best chance for stopping the spiral of violence in Aboriginal communities. The most notable Australian developments in this vein have been more rural than urban. The potential, however, for transferring successful programs from smaller towns to Aboriginal sub-urban and inner city areas does exist, with difficulties to be sure, and has been recommended by the National Report of the Australian Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody.

A recent article in the 1991 special edition of the Australian Aboriginal Law Bulletin on policing is important to cite here. In her article, "The Role of Aboriginal Organizations In Improving Aboriginal-Police Relations", Edmunds stated that one of the most notable developments here has been the Julalikari program in the town of Tennant Creek, Northern Territory. Edmunds notes that Julalikari has been particularly active in working with police,



principally through the local police superintendent, to improve community-police relations. A recently implemented protocol articulates the nature of this relationship and defines areas of co-operation. Community involvement has also been crucial to the success of the program.

Perhaps even more importantly, for the past five years, Julalikari has maintained a program of council patrols, staffed entirely by council volunteers, both men and women. These patrols operate every night, until at least three in the morning. They help to maintain law and order by preventing or intervening in disputes, monitoring custodies and organizing morning meetings to mediate and often resolve conflicts that have arisen during the night.

While most rural programs are still in, or just moving out of their embryonic stage of development, Aboriginal community input into the policing of urban areas is still largely at the level of conceptualization. This is true in Canada and Australia. Programs such as Julalikari, despite problems of funding and the transfer of the police superintendent, should, however, provide role models for a range of urban programs. According to the National Committee to Defend Black Rights, this would include "Aboriginal-run 'safe houses', women trained and employed to investigate sexual offenses, police aides trained not with an enforcement mentality but with implementing crime prevention programs, dispute resolution, crises intervention, detoxification units". It is these initiatives along with Aboriginal police-cell-watch local community organizations, which would be contacted whenever an Aboriginal person is taken into custody, which have been called for as alternatives to the fiscal and human costs of traditional policing of Australian Aboriginal people. This does not imply, importantly for Aboriginal people in largely non-Aboriginal urban areas, that some positive internal changes in police attitudes and practices are unachievable. It is to this concern that we turn to in the next concluding section of this discussion paper.



## SECTION V

### **Conclusion: Creating Positive Change in Aboriginal-Police Relations.**

Academic research and commission-based publications in Australia and Canada are very much in agreement both on the problems in Aboriginal-police relations and on possible venues for positive change. Three primary avenues for change are emerging from the two sets of literature. First, the best overall strategy is to continue the development of community-based policing. However, the central thrust here must be to actively include local Aboriginal organizations and individuals in policing of Aboriginal communities through conflict resolution and mediation initiatives, such as the Australian Julalikari program. Traditional formal police arrest and judicial processing should be the last resort utilized, preferably also with community consensus. A final recommendation from the Australian Deaths in Custody report deals with one thorny issue in this area. It recommended that Aboriginal people who are involved in community and police initiated schemes be adequately remunerated for their important contribution to justice and that such funding should come from allocations on justice matters, not from Aboriginal affairs budgets. Unless a good argument can be made for some viable alternative, this is also the conclusion of this report for the Canadian context.

Second, there is consensus between Forceses' (1992) analysis of police control and accountability in Canada and the National Inquiry into Racist Violence in Australia. On this issue Forceses states, "The weight of evidence suggests that the most effective assurance of satisfactory performance...is to be had by competent recruit selection and training, and in the correct selection of properly trained and skilled managers". He noted that external bodies, while



valuable, can perhaps respond better to periodic large-scale crises than they can to day-to-day problems of policing. The NIRVA report similarly stated, "In Geraldton, for instance, inadequacies in police training and selection were seen as exacerbating racial tension".

Importantly, data from two Canadian sources conclude that at the individual level, a primary determinant of the quality of Aboriginal-police relations appears to be age, experience and personal style of the individual officer (Griffiths & Verdun-Jones, 1989:553). In the Canadian North, Aboriginal people had more positive views of older experienced police who were regarded as using their discretion appropriately and who made greater efforts to be involved in the community. This was also the general conclusion of the Alberta Board of Review (1978) (cf. Griffiths & Verdun-Jones, 1989).

Skoog (1993) offers an additional important insight here. In a recent survey Skoog (1993:11) reported that, "police officers, both rural and urban, tended to feel that "hands on experience "was much more practical and useful than courses, lectures, seminars or workshops". His research found that police felt they could learn more from working with Aboriginals and living in the community. He notes that lawyers, social workers, community leaders and judges, on the other hand, tended to view "education" as the solution. In conclusion, based upon these data, it seems appropriate to recommend that police assigned to Aboriginal areas, including urban, be given interaction and experience with Aboriginal people prior to such posting, preferably with the Aboriginal group in that area. These officers should then, if possible, not be rotated out of the area, or at least not until similarly trained officers are available. This, of course, may also involve training with Aboriginal officers or police aides in Aboriginal communities. Unfortunately, but perhaps not surprisingly, Australian data also indicate that

there is wide variation in the effectiveness of Aboriginal-police liaison programs. Moreover, in three out of 16 alleged incidents of police violence noted in one Australian study, an Aboriginal police aide was present during the alleged assault. Certainly, further research is needed on the best type of programs and training in this area.

Third, and finally, in terms of strengthening what protection the *Anunga* guidelines may provide Aboriginal suspects, it is useful to cite Cunneen's recommendation for Australian reform. He notes that nominal exclusionary rules of evidence are not sufficient to guard the rights of Aboriginal people, especially youth, in custody. Statutory requirements are necessary to exclude evidence gathered in violation of the *Anunga* guidelines. Serious attention should also be paid to the age-offense-comprehension criterion whereby an independent adult would be required to sign any record of interview of Aboriginal suspects taken into police custody. Overall, it would appear that Canada and Australia face similar Aboriginal-police relations problems, albeit not always in the same degree or form. Comparative analysis of these concerns will, hopefully, illuminate notable venues for positive change in this area.

## END NOTES

1. One of the best overviews of the history of suppression of the recognition of colonial displacement of Aboriginal people as the cause of their poverty, alcohol abuse and prosecution by the criminal justice system is provided, within the Australian context, in an excerpt from Midfort (1988: 168):

In the early years of settlement, Aborigines were dispossessed of their land and thus denied access to their traditional food gathering and hunting sources. As a result, for many Aborigines, initial contact with the Australian legal system was through police expeditions formed to seek out and punish Aborigines for offenses perpetrated against the White community. In Victoria these offenses typically involved animal killing and stealing (Corris, 1968). In Western Australia flour, sheep and cattle stealing...In 1837 Governor Stirling commented that the local Aborigines "steal whenever they can, and they will take life rather than be baulked in their desires" (Fall, 1978: 26).

The colonial newspapers of the day attributed this behaviour to an excess of alcohol and the degenerative nature of the race (Martin, 1973).

2. The legal doctrine of *Terra Nullius* was deemed invalid in the High Court of Australia (3 June 1992 F.C. 92/014), in EDDIE MABO AND ORS AND THE STATE OF QUEENSLAND.

3. The report of the National Inquiry into Racist Violence in Australia also noted cases of inaction, and even harassment, by police when Aboriginal people complained of violence to themselves or their property by non-Aboriginal people.



Table 1. Percentage of Prisoners by Jurisdiction, Sex and Ethno-Social Background

<u>Ethnic Status</u>	<u>New South Wales</u>	<u>Victoria</u>	<u>Queensland</u>	<u>West Australia</u>	<u>South Australia</u>	<u>Tasmania</u>	<u>Northern Territories</u>	<u>Total</u>
<u>Males</u>								
Aboriginal, Torres Strait	9.1	3.7	15.9	33.8	13.6	5.3	69.0	14.3
Other	86.3	96.2	79.2	66.2	84.9	85.0	31.0	82.6
Unknown	4.6	.2	4.9	.0	1.5	9.7	.0	3.1
Number	5 981	2 191	195	1 621	883	227	410	13 527
<u>Females</u>								
Aboriginal, Torres Strait	9.4	6.4	17.8	37.4	8.3	.0	40.0	13.5
Other	90.1	93.6	62.4	62.6	91.7	100.0	60.0	83.7
Unknown	.5	.0	19.8	.0	.0	.0	.0	2.8
Number	385	125	101	99	48	10	5	778
<u>Total Persons</u>								
Aboriginal, Torres Strait	9.1	3.8	16.0	34.0	13.3	5.1	68.9	14.3
Other	86.5	96.0	78.4	66.0	85.3	85.7	31.1	82.6
Unknown	4.4	.2	5.6	.0	1.4	9.3	.0	3.1
Number	6 366	2 316	2 296	1 720	931	237	415	14 305
<u>Percent Total:</u>								
Aboriginal, Torres Strait	<1.0	.3	2.4	2.7	1.1	1.5	22.4	1.5

Source: Australian Institute of Criminology, National Prison Census, 1990, p.22, (cited in Frideres and Robertson, forthcoming: 34).

Table 2. Registered Indian population and Indian lands, by region, 1986

	Atlantic Provinces	Quebec	Ontario	Manitoba	Sask.	Alberta	BC	NWT	Yukon	Canada
Total Indian Population, 1984*	13 590	34 335	77 313	52 049	54 188	43 436	61 730	8 530	3 638	348 809
% of total Indian population, 1984	3.9	9.8	22.2	14.9	15.5	12.5	17.7	2.5	1.0	100.0
% of total provincial/territorial population, 1984	0.6	0.5	0.9	4.9	5.4	1.9	2.2	17.2	16.5	1.4
% living off reserve, 1984 **	28.2	14.4	31.9	26.7	34.0	24.7	35.9	7.2	24.5	28.7
Number of Indian bands, 1985	31	39	126	60	68	41	196	14	17	592
% of Indian bands, 1985	5.2	6.6	21.3	10.1	11.5	6.9	33.1	2.4	2.9	100.0
Number of reserves and settlements, 1985	67	33	185	103	142	90	1 610	29	25	2 284
% of reserves and settlements, 1985	2.9	1.4	8.1	4.5	6.2	3.9	70.5	1.3	1.1	100.0
Approximate area of reserves (hectares)	31 800	84 450	736 210	235 120	645 010	725 010	372 300	-----	-----	2 830 900

\* The official count from INAC as of December 31, 1984 is unadjusted for late-reported births and deaths (which would add about 2-3% to the population). Such an adjustment would be unlikely to alter significantly the percentages shown in this table.

\*\* Off-reserve includes Indians living off reserves and off Crown land settlements.

Sources: INAC Program Reference Centre, *Registered Indian Population by Sex and Residence*: Siggner, 1986, p.3., (as cited in Frideres, 1988:153).

Table 3. Percent Native Admissions to Jails by Year and Province

	<u>1985 - 86</u>		<u>1986 - 87</u>		<u>1987 - 88</u>		<u>1988 - 89</u>		<u>1989 - 90</u>	
	<u>P<sup>1</sup></u>	<u>F<sup>1</sup></u>	<u>P</u>	<u>F</u>	<u>P</u>	<u>F</u>	<u>P</u>	<u>F</u>	<u>P</u>	<u>F</u>
Newfoundland/Labrador	4%	1%	5%	1%	4%	4%	5%	6%	4%	2%
Prince Edward Island	4	-	3	7	3	-	3	6	3	-
Nova Scotia	4	1	4	3	4	1	5	1	4	1
New Brunswick	4	3	4	2	4	2	4	2	5	5
Quebec	-	-	2	1	-	-	2	2	2	1
Ontario	9	2	9	4	9	4	10	5	8	5
Saskatchewan	64	61	64	56	66	51	65	52	66	54
Manitoba	54	34	56	39	55	36	44	35	47	40
Alberta	30	22	30	20	31	22	31	31	31	23
British Columbia	16	13	18	14	19	12	18	17	19	14
Yukon	57	33	60	33	60	54	63	50	65	44
Northwest Territories	85	76	90	73	88	63	88	96	88	75
Canada (Total)	20	10	18	10	22	11	19	13	18	11

1. P = Provincial Jail, F = Federal Jail

Source: Adult Correctional Services in Canada, 1985-90, Preliminary Data Report, Canadian Centre for Justice Statistics, Ottawa, Statistics Canada (cited in Frideres and Robertson, forthcoming: 33).





## Appendix I

### The Anunga Rules

[A]boriginal people often do not understand English very well and even if they do understand the words, they may not understand the concepts which English phrases and sentences express. Even with the use of interpreters this problem is by no means solved. Police (terminology) and legal English sometimes is not translatable into the Aboriginal languages at all and there are no separate Aboriginal words for some simple words like "in", "at", "on", "by", "with", or "over", these being suffixes added to the word they qualify. Some words may translate literally into Aboriginal language but mean something different. "Did you go into his house?" means to an English speaking person "Did you go into the building?" But to an Aboriginal it may also mean, "Did you go within the fence surrounding the house?" English concepts of time, number and distance are imperfectly understood, if at all, by Aboriginal people, many of the more primitive of whom can not tell the time by a clock. One frequently hears the answer, "long time", which depending on the context may be minutes, hours, days, weeks or years. In case I may be misunderstood, I should also emphasize that I am not expressing the view that Aboriginal people are any less intelligent than white people but simply that their concepts of certain things and the terms in which they are expressed may only be different to those of white people.

Another matter which needs to be understood is that most Aboriginal people are basically courteous and polite and will answer questions by white people in the way in which they think the questioner wants. Even if they are not courteous and polite there is the same reaction when they are dealing with an authority figure such as a policeman. Indeed, their action is probably a combination of natural politeness and their attitude to someone in authority. Some Aboriginal people find a standard caution quite bewildering, even if they understand that they do not have to answer questions, because, if they do not have to answer questions, then why are the questions being asked? Bearing in mind these preliminary observations which are based partly upon my own knowledge and observations and partly by evidence I have heard in numerous cases, I lay down the following guidelines. They apply, of course, to persons who are being questioned as suspects:

1. When an Aboriginal person is being interrogated as a suspect, unless he is as fluent in English as the average white man of English descent, an interpreter able to interpret in and from the Aboriginal person's language should be present, and his assistance should be utilized whenever necessary to ensure complete and mutual understanding.
2. When an Aboriginal person is being interrogated it is desirable where practicable that a "prisoner's friend" (who may also be the interpreter) be present. The "prisoner's friend" should be someone in whom the Aboriginal has apparent confidence. He may be a mission or settlement superintendent, or a member of the staff of one of these institutions who knows and is known by the Aboriginal. He may be a station owner, manager or overseer or an officer from the Department of Aboriginal Affairs. Combinations of persons I have mentioned are not exclusive. The important thing is that the "prisoner's friend" be someone in whom the Aboriginal has confidence, by whom he will feel supported.
3. Great care should be taken in administering the caution when it is appropriate to do so. It is simply not adequate to administer it in the usual terms.... Police officers, having explained the caution in simple

terms, should ask the Aboriginal person to tell them what is meant by the caution, phrase by phrase, and should not proceed with the interrogation until it is clear the Aboriginal has apparent understanding of his right to remain silent. Most experienced police officers in the territory already do this. The problem of the caution is a difficult one but the presence of a "prisoner's friend" or interpreter and adequate and simple questioning about the caution should go a long way towards solving it.

4. Great care should be taken in formulating questions so that, so far as possible, the answer which is wanted or expected is not suggested in any way. Anything in the nature of cross-examination should be scrupulously avoided as answers to it have no probative value. It should be borne in mind that it is not only the wording of the question which may suggest the answer but also the manner and tone of voice which are used.

5. Even when an apparently frank and free confession has been obtained relating to the commission of an offence, police should continue to investigate the matter and endeavour to obtain proof of the commission of the offence from other sources.

6. Because Aboriginal people are often nervous and ill at ease in the presence of white authority figures like policemen, it is particularly important that they be offered a meal, if they are being interviewed in the police station, or in the company of police or in custody when a meal time arrives. They should also be offered tea or coffee if the facilities exist for preparation of it. They should always be offered a drink of water. They should be asked if they wish to use the lavatory, if they are in the company of police or are under arrest.

7. It is particularly important that Aboriginal and other people are not interrogated when they are disabled by illness, drunkenness or tiredness. Admissions so gained will probably be rejected by a court. Interrogation should not continue for an unreasonably long time.

8. Should an Aboriginal person seek legal assistance, reasonable steps should be taken to obtain such assistance. If an Aboriginal person states he does not wish to answer further questions or any questions the interrogation should not continue.

9. When it is necessary to remove clothing for forensic examination or for the purposes of medical examination, steps must be taken forthwith to supply substitute clothing.

It may be thought by some that these guidelines are unduly paternal and therefore offensive to Aboriginal people. It may be thought by others that they are unduly favourable to Aboriginal people. The truth of the matter is that they are designed simply to remove or obviate some of the disadvantages from which Aboriginal people suffer in their dealings with police. These guidelines are not absolute rules departure from which will necessarily lead to statements being excluded, but police officers who depart from them without reason may find statements are excluded.

The judges of this court do not consider the effectiveness of police investigation will be set back by compliance with these recommendations. It is basic that persons in custody should be treated with courtesy and patience. (Cited in *Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba*, 1991:605-7)



## Appendix II

### Australian Police Policies for Handling of Aboriginal Suspects.

In the *Commonwealth* jurisdiction, Federal Police General Instruction 1 covers Aboriginal and Torres Strait Islander persons. The instruction covers the notification of 'specified organizations', the interrogation of suspects, and grounds for the restriction of access to lawyers, specified organisations or prisoners' friends.

In *Western Australia*, police instructions which relate to the interrogation of Aboriginal suspects can be found in Western Australia Routine Orders. These instructions set out guidelines for the conduct of police when interrogating Aboriginal people and are designed to prevent inadmissibility of confessions by Aboriginal people as a result of failure to understand the meaning and effect of police interrogation.

As in other States these instructions set out the requirements necessary to comply with the 'Anunga Guidelines' for the interrogation of Aboriginal and other persons who have difficulties with the English language. Other instructions specify contact with Aboriginal Legal Service personnel.

In *Queensland*, Police General Instruction 4.54A refers to Police Questioning Persons Under Disability. Within this Instruction, section (c) refers to the questioning of Aborigines and Torres Strait Islanders.

In *South Australia*, Police General Order 3810 deals with racial discrimination, while General Order 3015 refers to Aboriginal people. The instruction outlines the operations of the Aboriginal/Police Liaison Committee and Liaison Officers, the employment of trackers, protection of relics and cultural objects, access to Aboriginal Legal Service officers and the Aboriginal Child Care Agency, and interrogation of Aboriginal people. As a result of the Interim Report of the Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody Police Command Circular 90/12 introduced new guidelines to deal with attempted suicides by detainees.

In the *Northern Territory*, the *Anunga Rules* appear in Police General Order Q2.

In *Victoria*, Chapter 17 of the Police Manual sets out instructions relating to Aboriginal persons. It requires notification of arrests to the Missing Persons Bureau which is responsible for contacting the Aboriginal Legal Service.

In *NSW*, Police Instruction 38 deals with Aboriginal people. It states that the policy of the Force is non-discriminatory and that it 'is not the policy of this Force to discriminate in favour of Aborigines any more than it is to discriminate against them'.

The Instruction deals with Aboriginal people in custody in relation to self-inflicted injury or suicide, and states that where diversionary facilities are available Aborigines should not be detained for minor offenses. In addition every effort should be made to advise relatives, friends or the Aboriginal Legal Service concerning a person detained. Instruction 38 also covers procedures in relation to entry into Aboriginal lands, Aboriginal relics, skeletal remains and rights in relation to hunting, gathering and fishing.

This Instruction also states that a patrol commander must maintain an open line of communication. A regular forum for discussion should be established where Aboriginal people represent a group within a patrol commander's area.

In *Tasmania*, the Police Standing Order 144 deals with the arrest of Aboriginal persons. It specifies that every precaution should be taken in relation to self injury or suicide, the Aboriginal people should be admitted to bail at the first opportunity and not placed in cells unless there are exceptional circumstances. Section 144.3 requires 'every effort to be made' to notify relatives, friends and Aboriginal Legal Aid.

(As cited in NIRVA, 1991:317-319).

### REFERENCES CITED

- Atkinson, J. 1990. "Violence Against Aboriginal Women: Reconstitution of Community Law - the Way Forward". Aboriginal Law Bulletin 2(46): 6-9.
- Bacon, J. and J. Irwin. 1990. "If I had a Gun I would Shoot the Lot." A Report on Young People and Police. Sydney: Youth Justice Coalition.
- Barber, J., J. Punt and J. Albers 1990. "Alcohol and Power on Palm Island". Australian Journal of Social Issues 23(2) 87-101.
- Bienvenue, R., and A. Latif, 1974. "Arrests, Dispositions and Recidivism: A Comparison of Indians and Whites." Canadian Journal of Criminology and Corrections 16: 105-16.
- Biles, D., D. McDonald and J. Fleming. 1990. "Aboriginal and Non-Aboriginal Deaths in Custody." Australian and New Zealand Journal of Criminology 23: 15-23.
- Boldt, E., L. Hirsch, S. Johnson and K. Taylor. 1983. "Presentence Reports and the Incarceration of Natives." Canadian Journal of Criminology 25: 269-76.
- Bolger, A. 1991. Aboriginal Women and Violence. Darwin: Australian National University, North Australian Research Unit.
- Bonta, J. 1989. "Native Inmates: Institutional Response, Risk, and Needs." Canadian Journal of Criminology 31: 49-62.
- Brodeur, J., C. LaPrairie, and R. McDonnell. 1991. Justice For the Cree: Final Report. Grand Council of the Crees (of Quebec) and Cree Regional Authority.
- Canada. 1974. The Native Offender and the Law. Ottawa: The Law Reform Commission of Canada.
- Criminal Justice Commission of Queensland. 1992. Youth, Crime and Justice in Queensland. Brisbane: Criminal Justice Commission.
- Criminal Justice Commission of Queensland. 1991. Report into the investigation of complaints against members of the Queensland Police Service. Brisbane: Criminal Justice Commission (Queensland).
- Cunneen, C. 1990a. A Study of Aboriginal Juveniles and Police Violence. Sydney: Human Rights Australia.
- Cunneen, C. 1990b. "The Detention of Aborigines In Police Cells." Aboriginal Law Bulletin 2(45): 8-10.



Currie, D., W. Dekeseredy and B. MacLean. 1992. "Reconstituting Social Order and Social Control: Police Accountability in Canada" in D. Currie and B. MacLean (eds.) Re Thinking the Administration of Justice. Halifax: Fernwood.

Department of Justice Canada. 1991. Aboriginal People and Justice Administration: A Discussion Paper. Ottawa: Department of Justice.

D'Souza, N. 1990. "Aboriginal Children and the Juvenile Justice System." Aboriginal Law Bulletin 44:4-5.

Edmunds, M. 1991. "The Role of Aboriginal Organizations In Improving Aboriginal-Police Relations." Aboriginal Law Bulletin 2(49): 13-14.

Equal Opportunity Commission of Western Australia. 1990. Discrimination in Government Policies and Practices, Review of Police Practices. Equal Opportunity Commission.

Finnane, M. 1990. "Police and Politics In Australia - The Case For Historical Revision." Australian and New Zealand Journal of Criminology 23: 218-228.

Forcese, D. 1992. Policing Canadian Society. Scarborough: Prentice-Hall.

Frideres, J. 1988. Native Peoples in Canada: Contemporary Conflicts. 3rd ed. Scarborough: Prentice-Hall.

Frideres, J. and B. Robertson. Forthcoming in International Journal of Contemporary Sociology, Special Edition on Law, Economy and Social Democracy.

Gale, F. and J. Wundersitz. 1987. "Police and Black Minorities: The Case of Aboriginal Youth In South Australia." Australian and New Zealand Journal of Criminology 20: 78-94.

Gibbins, R. and J.R. Ponting. 1986. "Historical Overview and Background." in J.R. Ponting (ed.) Arduous Journey: Canadian Indians and Decolonization. Toronto: McClelland and Stewart.

Griffiths, C. and S. Verdun-Jones. 1980. Canadian Criminal Justice. Toronto: Butterworths.

Havemann, P., K. Couse, L. Foster, and R. Matonvich. 1985. Law and Order for Canada's Indigenous People. Regina: School of Human Justice: University of Regina.

Herberg, E. 1989. Ethnic Groups in Canada: Adaptations and Transitions. Toronto: Nelson.

Human Rights and Equal opportunity Commission, 1991. Report of National Inquiry Into Racist Violence in Australia. Canberra: Australian Government Publishing Service.

Hunter, E. 1990. "Images of Violence in Aboriginal Australia". Aboriginal Law Bulletin 2(46): 12-14.

- Hunter, E. 1989. "Changing Aboriginal Mortality Patterns in the Kimberly Region of Western Australia, 1957-86: The Impact of Deaths From External Causes". Aboriginal Health Information Bulletin 11:27-32.
- Hylton, J. 1982. "The Native Offender in Saskatchewan: Some Implications for Crime Prevention Programming." Canadian Journal of Criminology 24: 121-31.
- Indian Justice Review Committee. 1992. Report of the Saskatchewan Indian Justice Review Committee. Saskatchewan.
- Jackson, M. 1989. "Locking up Natives in Canada." University of British Columbia Law Review. 23: 215-
- Jolly, S., C. Peters and S. Spiegel. 1979. Progress Report on Government Action Taken Since the 1975 Federal-Provincial Conference on Native Peoples and the Criminal Justice system. Ottawa and Toronto: Solicitor General of Canada and the Ontario Native Council on Justice.
- Law Reform Commission of Canada, 1991. Report 34: Aboriginal Peoples and Criminal Justice. Ottawa: Law Reform Commission of Canada.
- McCaskill, D. 1970. A Study of the Needs and Resources Related to Offenders of Native Origin in Manitoba. Ottawa: Solicitor General of Canada.
- McCaskill, D. 1985. Patterns of Criminality and Correction Among Native Offenders in Manitoba: A Longitudinal Analysis. Saskatoon: Correctional Service of Canada.
- Midfort, R. 1988. "Imprisonment: The Aboriginal Experience In Western Australia." Australian and New Zealand Journal of Criminology. 21: 168-178.
- Miller, B. 1991. "Crime Prevention and Socio-Legal Reform on Aboriginal Communities in Queensland." Aboriginal Law Bulletin 2(49): 10-13.
- National Committee to Defend Black Rights. 1992. "Miscarriages of Justice in Australia: Aboriginal Girls and Women." Position paper presented at Australian National Conference on Aboriginal Justice Issues. June 23-25, Cairns, Australia.
- National Committee on Violence, 1990. Violence: Directions For Australia. Canberra: Australian Institute of Criminology.
- O'Conner, I. and M. Callahan. 1989. "Social Crisis and Social Policy In Queensland: Patterns of Control." Australian and New Zealand Journal of Criminology 22: 109-123.
- O'Conner, I. and C. Tillbury. 1986. Legal Needs of Youth. Canberra: Attorney-Generals' Department.
- Payne, S. "Aboriginal Women and The Criminal Justice System". Aboriginal Law Bulletin 2(46): 9-11.

- Rayner, M. 1988. Fending For Yourself. Perth: Human Rights and Equal Opportunity Commission.
- Rees, N. 1982a. "Police Interrogation of Aboriginees" in J. Basten, M. Richardson, C. Ronalds and G. Zdenkowski (eds.). The Criminal Justice System. Sydney: Australian Legal Workers Group.
- Rees, N. 1982b. "The Rules Governing the Interrogation of Children" in J. Basten, M. Richardson, C. Ronalds and G. Zdenkowski (eds.). The Criminal Justice System. Sydney: Australian Legal Workers Group.
- Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba 1991. V.I. The Justice System And Aboriginal People. Winnipeg: Queen's Printer.
- Report of the Task Force on the Criminal Justice System and its Impact on the Indian and Metis People of Alberta. 1991. Justice on Trial. Edmonton: Task Force on the Criminal Justice System And Its Impact on the Indian and Metis People of Alberta.
- Royal Commission Into Aboriginal Deaths In Custody. 1991. National Report: Overview and Recommendations. Canberra: Australian Government Publishing Service.
- Royal Commission on the Donald Marshall. Jr. Prosecution, 1989. Commissioners Report. Halifax: Province of Nova Scotia.
- Schmeiser, D. 1974. The Native Offender and the Law. Ottawa: Law Reform Commission of Canada.
- Skoog, D. 1992. "Effects of Contact with Police Among Aborigines in Canada." Paper presented at American Society of Criminology 44th Annual Meeting, Nov. 4-7, New Orleans.
- Solicitor General of Canada, 1990. A Vision Of The Future Of Policing In Canada: Police-Challenge 2000. Ottawa: Minister of Supply and Services.
- Staden, F. 1987. "Ignorance is Bliss." Bulletin of the National Clearing House for Youth Studies 6(3): 33-37.
- Sugar, F. and L. Fox. 1989-90. "Nistum peyako sht'wawin iskwewak: breaking chains." Canadian Journal of Womens' Law 3: 465-482.
- Sweeney, D. 1992. "Police Questioning of Aboriginal Suspects For Commonwealth Offences - New Laws." Aboriginal Law Bulletin 2(54): 10-13.
- Turpel, M.E./Aki-Kwe. 1992. "Further Travails of Canada's Human Rights Record: The Marshall Case." in J. Mannette (ed.) Elusive Justice: Beyond the Marshall Inquiry. Halifax: Fernwood.



## ABORIGINAL JUSTICE ISSUES

### RECENT RECORDS FROM CINCH, THE AUSTRALIAN CRIMINOLOGY DATABASE

#### Overview

Australia. Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody  
National report / by Commissioner Elliott Johnston  
Canberra : AGPS, c1991. 5 v

Australia. Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody  
National report : overview and recommendations / by Commissioner Elliott Johnston  
Canberra : AGPS, c1991. 180p

Australia. Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody  
Regional report of Inquiry in New South Wales, Victoria and Tasmania / by Hon J H Wootten  
Canberra : AGPS, c1991. xxi, 438p

Australia. Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody  
Regional report of Inquiry into underlying issues in Western Australia / by Commissioner P L Dodson  
Canberra : AGPS, c1991. 2 v. bibl

Australia. Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody  
Regional report of Inquiry into individual deaths in custody in Western Australia / by  
Commissioner D J O'Dea  
Canberra : AGPS, c1991. 2 v (xxv, 1020p)

Australia. Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody  
Aboriginal deaths in custody : response by Governments to the Royal Commission  
Canberra : AGPS, c1992. 3 v

Australia. Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody  
Aboriginal deaths in custody : overview of the response by Governments to the Royal  
Commission  
Canberra : AGPS, c1992. 58p

Australia. Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody  
Research paper, no. 1 (Feb 1988)-no. 22 (March 1991)  
Canberra : the Royal Commission, 1988-1991. 22 v  
Each paper has a distinctive title



Australia. Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody  
Report of the Inquiry into the death of...  
Canberra : AGPS, 1990-1991. 99 v

Brenna, Frank

Aborigines

In: Rights and freedoms in Australia / edited by Jude Wallace and Tony Pagone. Sydney :  
Federation Press, 1990; 229-239

Davidson, Don

The Aboriginal and Torres Strait islander viewpoint into corrective services in Queensland  
[Brisbane : QEA Legal Service, 1988]. 49p.table

Grabosky, P N

The descreation of Injalkajanama (Ntyalkalytjaname)

In: Wayward governance : illegality and its control in the public sector / by Grabosky, P N.

Canberra : Australian Institute of Criminology, 1989; 211-223. bibl

Northern Territory. Department of Transport and Works : Aboriginal Sacred Sites Authority :

Injalka : Dussin Constructions : BHP

Alice Springs ; Northern Territory ; Injalkajanama ; Coronation Hill

Hazlehurst, Kayleen M. editor

Ivory scales : black Australians and the law

Kensington, NSW : New South Wales University Press, in association with the Australian Institute of  
Criminology, 1987. 291p.bibl.ill.table

Hocking, Barbara, editor

International law and aboriginal human rights

Sydney : The Law Book Company, 1988. 195p.bibl

Robinson, Ian : Irwin, Marshall

The Fitzgerald report : what's in it for Murriss?

Aboriginal Law Bulletin, 2(49) Apr 1991; 15-17. bibl

Queensland. Criminal Justice Commission

Smith, Marshall

Aboriginal imprisonment in Western Australia

in: Current Australian trends in corretions / edited by David Biles. Sydney : Federation Press, 1988; 38-44.

Sykes, Robert B

Black majority

Hawthorn, Vic : Hudson, 1989. 238p.bibl, graph, port

Thorpe, David

Structures of judicial racism in Australia

The Howard Journal, 26(4) Nov 1987; 259-271. bibl

This paper describes the scale of Aboriginal over-representation in Australian criminal justice systems, and explains this in terms of Australian history and contemporary social structures, specifically the Eurocentric criminal justice system. Recent measures introduced at both Federal and state levels are discussed, also parallel situations in other countries

### **Community justice, mediation and crime prevention**

Aboriginal police aides getting a raw deal in WA

Federation File, 6(5) May 30 1991; 2-3

Western Australia

Community development in action, 3. Healthy Aboriginal Life Team (HALT)

Connexions, 10(6) Nov/Dec 1990; 13-15. bibl, ill

Alice Springs ; Northern Territory

South Australia, Parliament. Cabinet. Justice and Consumers Affairs Committee. Aboriginal Task Force

South Australian Aboriginal fine default intervention study, 1986/87

[Adelaide] : The Committee, 1987. 103;. bibl, table

Criminology Research Council Research Project; no.9/86

Aboriginal Legal Rights Movement

Aboriginal Coordinating Council (Queensland)

Community justice in northern Queensland : problems of implementation and development

Cairns, Qld : Aboriginal Coordinating Council, 1988. 33p

Aboriginal Coordinating Council (Queensland) ; Miller, Barbara

Criminal justice system on Aboriginal Communities

In: Submission from the Aboriginal Coordinating Council to the Royal Commission into

Aboriginal Deaths in Custody / by Barbara Miller. [Cairns, Qld] ; ACC, 1990; 43-65

Beacroft, Laura

Policing in Queensland

Aboriginal Law Bulletin, no.25 Apr 1987; 7. ill

High arrest and imprisonment rates for Aboriginal people show the problem of overpolicing, especially where disorderly conduct occurs in towns. However Aboriginal communities in Queensland also complain that they are underpoliced on their own land

Aboriginal Coordinating Council (Queensland)

The Community Services (Aboriginal) Act 1984 (Qld)

Brady, Maggie

Where the beer truck stopped : drinking in a Northern Australian town

Darwin : Australian National University North Australia research Unit. 1988. 95p. bibl, ill, map, table  
(Australian National University North Australia Research Unit Monograph)

Tennant Creek ' Northern Territory

Cowlshaw, Gillian

Policing races in rural Australia

Journal of Studies in Justice, 1(1) Dec 1987; 43-52

Edmunds, Mary

The role of Aboriginal organisations in improving Aboriginal-police relations

Aboriginal Law Bulletin, 1(49) Apr 1991; 13-14

Aboriginal Land Rights Act 1976 (NT)

Tennant Creek ; Northern Territory ; Western Australia

Galvin, Bill

Aboriginal liaison

In the Job, 2(2) Aug/Sept 1987; 6-7, port

Describes the role of Aboriginal Community Liaison Officers as mediators between the police and the  
Aboriginal community

Bourke ; Walgett ; New South Wales

Hazlehurst, Kayleen M

Crime prevention for Aboriginal communities

Canberra : Australian Institute of Criminology, 1990. 78p. bibl

Hazlehurst, Kayleen M

Resolving conflict : dispute settlement mechanisms for Aboriginal communities and neighbourhoods

Canberra : Australian Institute of Criminology, 1986. 16p. bibl. table

Presented at the Alternative Dispute Resolution Seminar, Australian Institute of Criminology, July 1986

Community Justice Centres Act 1983 (NSW)

Hazlehurst, Kayleen M

Resolving conflict : dispute settlement mechanisms for Aboriginal communities and neighbourhoods

Australian Journal of Social Issues, 23(4) Nov 1988; 309-322. bibl

Community Justice Centres Act 1983 (NSW)

Houghton, Georgina

Keeping people out of prison

Judicial Officers Bulletin. 2(8) May 1990: 7

Northern Territory : New South Wales : Tasmania



Moore, Dave

Policing rural communities : a Northern Territory Police perspective

In: The police and the community in the 1990s : proceedings of a Conference held {at Brisbane} 23-5 October 1990 / edited by Sandra McKillop and Julia Vernon. Canberra : Australian Institute of Criminology, 1991; 119-126. bibl. (Conference proceedings (Australian Institute of Criminology); no.5)  
Northern Territory Police Aide Scheme

Reece, Bob

Laws of the white people : the frontier of authority in early Western Australia

In: International law and aboriginal human rights / edited by Barbara Hocking. Sydney : The Law Book Company, 1988; 110-136. bibl

South Australia. Department of Technical and Further Education. Aboriginal Employment Development Branch

Aboriginals respond to the Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody : some urban Aboriginal preferences for employment, training and education

Adeladie " Aboriginal Education Foundation of South Australia, 1992. vi, 134, viip

Tattersall, Susan

Koories and gubbars

Police Life, Dec 1987; 222-223. port

Victoria Police : Aboriginal police liaison committees ; Aboriginal community justice panels

Victoria ; Mildura ; Echuca

Tatz, Colin

Aboriginal violence : a return to pessimism

Australian Journal of Social Issues, 25(4) Nov 1990: 245-260. bibl. (Forum : violence in Aboriginal communities)

This article is the result of fieldwork in 70 Aboriginal communities between June 1989 and February 1990, funded by the Criminology Research Council. It describes and tries to explain the increase in violence, particularly in "non-traditional" violence such as suicide, child molesting, incest and rape, within Aboriginal communities. Various historical phases and government policies in the administration of Aboriginal affairs are described

Venables, Phil

Petford training farm : an Aboriginal response to juvenile offending and unemployment

Aboriginal Law Bulletin, no.30 Feb 1988; 8-10. ill, port

Petford Training Farm, North Queensland

Watson, Carol ; Fleming, Jillian ; Alexander, Kerry

A survey of drug use patterns in Northern Territory Aboriginal communities, 1986/1987

Darwin : Northern Territory Department of Health and Community Services, Drug and Alcohol Bureau, 1988. 163p.

Western Australia. Special Government Committee on Aboriginal/Police and Community Relations ; Maine, Keith, Chairperson  
 Annual report of the...Committee...for the year ending December 31 1990  
 Subiaco, WA : the Committee, 1991. 18p  
 Pilbara ; Western Australia

## Police

(See under the previous section for the policing of Aboriginal Communities, and Aboriginal police aides and liaison officers)

Aborigines and the police  
 Reform, no.59 July 1990; 119-121

Back to the prohibition days?  
 Aboriginal Law Bulletin, 2(42) Feb 1990; 1

Ghetto of violence  
 New South Wales Police News, 69(9) Sept 1989; 16-17. port  
 Redfern ; Sydney ; Eveleigh Sreet

Policing the Sydney ghetto  
 Police, 22(4) Jan 1990; 30. port  
 A report which draws parallels between the policing of Redfern in Inner Sydney and Toxteth and Notting in England

Queensland police to study Aboriginal culture  
 New South Wales Police News, 70(2) Feb 1990; 10. ill

Race relations : police raids anger Blacks  
 Time Australia, 5(8) Feb 19 1990 ; 49  
 Operation Sue ;' Coe, Paul ;' Wootten, Hal ; Gundy, David  
 Redfern ; Sydney ; New South Wales

Update on the Sumary Offenses Act (NSW) : policing Aboriginal discontent  
 Campaign for Criminal Justice; no.4 May/June 1989; 4  
 Summary Offenses Act 1988 (NSW)  
 Bourke ; Walgett ; New South Wales

Austin, Mark

In need of physical protection : the death of David McIntosh

In: Death in the hands of the state / Michael Hogan, Dave Brown and Russell Hogg, eds.

Redfern, NSW : Redfern Legal Centre Publishing, 1988; 21-28

Intoxicated Persons Act 1979 (NSW)

Darlinghurst ; New South Wales

Cunneen, Chris

Alexandria Park shooting

Aboriginal Law Bulletin, 2(39) Aug 1989; 2

Redfern ; Sydney ; New South Wales

Cunneen, Chris

Community policing : implementation and the TRG

Criminology Australia, 2(3) Jan/Feb 1991; 23-28, port

Shortened version of a paper presented to the 'Police and Community in the the 1990s'

Conference, held in Brisbane, 23-25 October 1990

New South Wales Police. Tactical Response Group : Brennan, Darren

Cunneen, Chris

Constructing a law and order agenda : conservative populism and Aboriginal people in north west New South Wales

Aboriginal Law Bulletin, 2(38) June 1989; 6-9. ill. port

Cunneen, Chris

The Detention of Aborigines in police cells

Aboriginal Law Bulletin, 2(45) Aug 1990; 8-10. bibl

Intoxicated Pesons Act 1979 (NSw)

New South Wales ; Wilcannia

Cunneen, Chris ; Australia. Human Rights and Equal Opportunity Commission

Aboriginal-police relations in Redfern : with special reference tot he "police raid" of 8 February 1990

Sydney : Human Rights and Equal Opportunity Commission, 1990. 38p.bibl

Report was commissioned by the National Inquiry into Racist Violence

New South Wales Police. Tactical Response Group ; Gundy, David ; National Aboriginal and Islander Legal Services Secretariat

Dodson, Mick

Aborigines and the criminal justice system : Aboriginal/ police relations

Aboriginal Law Bulletin, no.28 Oct 1987; 4-5

Speech delivered at Labor Lawyers' Conference, Perth, Sept 1987



Edmunds, Mary

They get Heaps : a study of attitudes in Roebourne, Western Australia

Canberra : Aboriginal Studies Press, 1989. 179p. bibl (Australian Institute of Aboriginal Studies Report series)

Fels, Marie Hansen

Good men and true : the Aboriginal police of the Port Phillip District 1837-1853

Carlton, Vic : Melbourne University Press, 1999. 308p. bibl, ill, port

Dana, Henry Edmund Pulteney

Goodall, Heather

Policing in whose interests? Local government, the TRG and Aborigines in Brewarrina, 1987-1988

Journal for Social Justice Studies, v.3 Apr 1990; 19-34. bibl

Special issue, "Contemporary race relations in Australia" /edited by Barry Morris and Gillian Cowlishaw

Hazlehurst, Kayleen M.

Racial tension, policing and public order: Australia in the eighties

In: Police in our society / edited by Ian Freckelton and Hugh Selby. Sydney : Butterworths, 1988; 8-25. bibl

Boney, Lloyd ; Powder/Law Report

Brewarrina; New South Wales

Hogan, Michael

The Death of Eddie Murray

In: Death in the hands of the state/ Michael Hogan, Dave Brown and Russell Hogg, eds.

Redfern, NSW: Redfern Legal Centre Publishing, 1988; 10-20

New South Wales Aboriginal Legal Service

Wee Waa; New South Wales

Laurie, Vicki

Rewriting the script of WA Law

Bulletin, 113 (5793) Oct 29, 1991; 88-90. ill, port

In Western Australia, unprecedented moves to improve relations between police and Aborigines are starting to bear fruit, despite more complaints about harassment and abuse

Aboriginal Legal Service (WA); Collard, Rhonda

Lauritsen, Peter

Reflections on Port Keats

ASMA, 12(1) 1990; 4-6

Northern Territory; Port Keats

Little, Melanie; Trezise Patrica  
 Policing in South Australia, as it affects Aboriginal people  
 Aboriginal Law Bulletin, 2(49) Apr. 1991: 18-19

Moss, Irene, Chairperson: Australia. Human Rights and Equal Opportunity Commission:  
 Australia. National Inquiry into Racist Violence  
 Racist violence: report of the National Inquiry into Racist Violence in Australia  
 Canberra: Australian Government Publishing Service. 1991. xxi. 535p. table

Murphy, Damien; Mellor, Bill  
 Black pain, white blindness  
 Time Australia 7(12) Mar. 23, 1992; 26-28  
 In two delinquent weeks, white Australia has cast doubt on its ability to fulfil the promise of change offered  
 by the Royal Commission on Black Deaths in Custody  
 Cop It Sweet (Television program): Yunupingu, Mandawkuy: Yothu Yindi: Catani Bar. St. Kilda:  
 Summary Offenses Act 1988 (NSW): Boney, Lloyd: Gundy, David  
 Eveleigh St., Redfern; Sydney: New South Wales; Melbourne: Eromanga, Queensland

National Committee on Violence  
 Public sector agencies: police  
 In: Violence: Directions for Australia. Canberra: Australian Institute of Criminology, 1990; 186-198

Rawlins, Garth  
 Budding blossom enriches desert  
 In Brief, 2 (11) Jan. 1991; 10-11. port  
 South Australia: Yalata; Maralinga

Rawlings, Garth  
 Sorry, old boy: sew him up yourself  
 In Brief, 2 (12) Apr. 1991; 8-9  
 Pitjantjatjara; South Australia

Roberts, Lynn; Chadbourne, Rod: Murray, Rose  
 Aboriginal/ police relations in the Pilbara: a study of perceptions  
 Perth: WA Special Cabinet Committee on Aboriginal/ Police and Community Relations, 1986.  
 208p bibl, map

Sculthorpe, Heather  
 Aboriginal police relations in Tasmania: recent incidents  
 Aboriginal Law Bulletin, 2(45) Aug 1990; 12-13

West, J,  
 Police recruitment strategy report: recruitment of persons from minority groups  
 Adelaide: South Australia Police Department. Special Projects Section. 1990. 12p. ill, port

Western Australia. Equal Opportunity Commission

Review of police practices: main report

Perth: Equal Opportunity Commission, 1990. 75p. bibl

(Discrimination in government policies and practices: (Equal Opportunity Act 1984) Section 82(b) report; no. 8)

Kimberley; Pilbara; Western Australia

Western Australia. Equal Opportunity Commission

Review of police practices: summary report

Perth: Equal Opportunity Commission. 1990. 24p. bibl

(Discrimination in government policies and practices: (Equal Opportunity Act 1984) Section 82(b) report; no. 8)

## Women

Atkinson, Judy

Violence against Aboriginal women: reconstitution of community law: the way forward

Aboriginal Law Bulletin, 2(46) Oct 1990: 6-9, bibl. ill

Barry, Carmel

Programmes for Koorie prisoners: past, present and future

In: Current Australian trends in corrections/ edited by David Biles. Sydney: The Federation Press, 1988; 31-37  
Victoria

Brady, Maggie

Alcohol use and its effects upon Aboriginal women

In: Alcohol and crime: proceedings of a Conference held 4-6 April 1989/ edited by Julia

Vernon. Canberra: Australian Institute of Criminology, 1990; 135-147. bibl. table. (Conference proceedings (Australian Institute of Criminology); no. 1)

Northern Territory

Carrington, Kerry

Aboriginal girls and juvenile justice: What justice? white justice

Journal for Social Justice Studies, v.3 Apr 1990; 1-18. bibl, table

Special issue, "Contemporary race relations in Australia"/ edited by Barry Morris and Gillian Cowlshaw  
New South Wales

Earle, Jenny

Five years after: women in NSW prisons

Campaign For Criminal Justice, no. 6 Dec 1990/Jan 1991; 10-12



Howe, Adrian

Aboriginal women in custody: a footnote to the Royal Commission  
 Aboriginal Law Bulletin, no. 30 Feb 1988; 5-7. ill

Howe, Adrian

Sentencing women to prison in Victoria: a research and political agenda  
 In: Feminism law and society/ edited by Judith Grbich. Bundoora. Vic: La Trobe University Press, 1990, a  
 special issue of Law in Context. 8(2) 1990; 32-53

Hunter, Ernest

Images of violence in Aboriginal Australia  
 Aboriginal Law Bulletin, 2(46) Oct 1990: 12-14. bibl. port  
 Western Australia; Kimberleys: Broome

Matchett, Ruth

Beyond these walls: domestic violence in Queensland  
 Channel '88, 4(88) Nov 1988: 1-3

Newmark, Norie

The protection racket: ordering the public on the streets  
 In: Australian communications and the public sphere: essays in memory of Bill Bonney/ edited by Helen  
 Wilson, Melbourne: Macmillan, 1989: 248-276. bibl.  
 Walgett; New South Wales; Sydney; Western Australia

Payne, Sharon

Aboriginal women and the criminal justice system  
 Aboriginal Law Bulletin. 2(46) Oct 1990: 9-11. bibl. port  
 Northern Territory; Western Australia: Queensland

## Juveniles

Kids Cop it!

Interesting, no. 6 May 1989; 2. ill  
 Western Australia; Victoria

Cunneen, Chris

Aboriginal juveniles in custody  
 Current Issues in Criminal Justice, 2(2) Nov 1991; 204-218  
 Paper presented at a public seminar entitled Custodial Issues in Juvenile Justice, convened by the Institute of  
 Criminology at University of Sydney Law School, 24 April 1991  
 Cunneen, Chris  
 Aboriginal kids in police cells: NSW returns to the 19th century  
 Aboriginal Law Bulletin, 2(41) Dec 1989; 12  
 New South Wales

Cunneen, Chris; Robb, Tom

Criminal justice in North West New South Wales

Sydney: NSW Bureau of Crime Statistics and Research, 1987. 274p. bibl, chart, table

Bourke: Dubbo; Orana; New South Wales

D'Souza, Nigel

Aboriginal children and the juvenile justice system

Aboriginal Law Bulletin, 2(44) June 1990; 4-5. ill

D'Souza, Nigel

Aboriginal children: the challenge for the end of the millenium

Children Australia, 15(2) 1990: 14-154

Gale, Fay; Wundersitz, Joy

The Operation of hidden prejudice in pre-court procedures: the case of Australian Aboriginal youth

Australian and New Zealand Journal of Criminology. 22(1) Mar 1989; 1-21. bibl

Statistical analysis of juvenile screening panels operating in South Australia, comparing outcome for Aboriginal and non-Aboriginal youth. 1983-84

Gale, Fay; Bailey-Harris, Rebecca; Wundersiz, Joy

Aboriginal youth and the criminal justice system: the injustice of justice? Cambridge

University Press, 1990, xii, 156p. bibl.

Hamburger, Keith

Prison, punishment, social breakdown: the impact on youth

ACTCOSS News. no. 1 Feb 1991; 9-13. ill

Queensland

Horrey, Valerie

Breaking the cycle: Aboriginal youth and the juvenile justice system

Vancouver, BC; Criminology Department. Simon Fraser University. 1990. 78p. bibl.

Luke, Garth

Aboriginal youth and the law

Judicial Officers Bulletin, 2(3) Oct 1989: 10

Mason, Gail; Wilson, Paul

Sport, recreation and juvenile crime: an assessment of the impact of sport and recreation upon Aboriginal and non-Aboriginal youth offenders

Canberra; Australian Institute of Criminology, 1988. 183p. bibl. graph. port

Owston, Doug

Correctional programmes for juveniles and young people

In: Current Australian trends in corrections/ edited by David Biles. Sydney: The Federation Press, 1988; 119-125. bibl

Northern Territory

Penberthy, Jeff

Sledgehammer law

Time Australia. 7(8) Feb 24 1992; 30-31, ill

A mounting death toll caused by juvenile offenders driving stolen cars and fleeing police has led the Western Australian government to enact extreme legislation

Semple, Des

Juvenile justice in Western Australia

In: Current Australian trends in corrections/ edited by David Biles. Sydney: The Federation Press. 1988; 113-118, graph

Siegal, Michael

Culture, social knowledge and the determination of criminal responsibility in children: issues in justice for Aboriginal youth

Australian Psychologist. 23(2) July 1988; 171-182, bibl

Queensland

Tomlinson, John

Petrol sniffing in the Northern Territory

Australian Journal of Alcoholism and Drug Dependence. 2(3) Aug 1975; 74-78

Northern Territory; Yirrakala: Elcho Island: Maningrida

Wundersitz, Joy

Disadvantage and discretion: the results for Aboriginal youth in relation to the adjournment decision

Adelaide Law Review, 11(3) June 1988; 348-358. bibl

South Australia

Youth Justice Coalition (NSW)

Territory and equity

In: Kids in justice; a blueprint for the 90s: full report of the Youth Justice Project. Sydney: Youth Justice Coalition. 1990. 123-147. bibl.





Wundersitz, Joy  
 Disadvantage and discretion: the results for Aboriginal youth in relation to the adjournment  
 decision  
 Adelaide Law Review, 11(3) June 1988; 348-358. bibl  
 South Australia  
 Youth Justice Coalition (NSW)  
 Territory and equity  
 In: Kids in justice; a blueprint for the 90s: full report of the Youth Justice Project. Sydney:  
 Youth Justice Coalition. 1990. 123-147. bibl.

- Horey, Valerie  
 Breaking the cycle: Aboriginal youth and the juvenile justice system  
 Vancouver, BC; Criminology Department. Simon Fraser University. 1990. 78p. bibl.
- Luke, Garth  
 Aboriginal youth and the law  
 Judicial Officers Bulletin, 2(3) Oct 1989: 10
- Mason, Gail; Wilson, Paul  
 Sport, recreation and juvenile crime: an assessment of the impact of sport and recreation upon Aboriginal and non-Aboriginal youth offenders  
 Canberra; Australian Institute of Criminology, 1988. 183p. bibl. graph. port
- Owston, Doug  
 Correctional programmes for juveniles and young people  
 In: Current Australian trends in corrections/ edited by David Biles. Sydney: The Federation Press, 1988; 119-125. bibl
- Northern Territory
- Penberthy, Jeff  
 Sledgehammer law  
 Time Australia. 7(8) Feb 24 1992; 30-31, ill
- A mounting death toll caused by juvenile offenders driving stolen cars and fleeing police has led the Western Australian government to enact extreme legislation
- Semple, Des  
 Juvenile justice in Western Australia  
 In: Current Australian trends in corrections/ edited by David Biles. Sydney: The Federation Press. 1988; 113-118, graph
- Siegal, Michael  
 Culture, social knowledge and the determination of criminal responsibility in children: issues in justice for Aboriginal youth  
 Australian Psychologist. 23(2) July 1988; 171-182, bibl
- Queensland
- Tomlinson, John  
 Petrol sniffing in the Northern Territory  
 Australian Journal of Alcoholism and Drug Dependence. 2(3) Aug 1975; 74-78
- Northern Territory; Yirrakala: Elcho Island: Maningrida

## Juveniles (Les jeunes)

- Kids Cop it!  
 Interesting, no. 6 May 1989; 2. iii  
 Western Australia; Victoria
- Cunneen, Chris  
 Aboriginal juveniles in custody  
 Current Issues in Criminal Justice, 2(2) Nov 1991; 204-218  
 Paper presented at a public seminar entitled Custodial Issues in Juvenile Justice, convened by the Institute of Criminology at University of Sydney Law School, 24 April 1991
- Cunneen, Chris  
 Aboriginal kids in police cells: NSW returns to the 19th century  
 Aboriginal Law Bulletin, 2(41) Dec 1989; 12
- New South Wales
- Cunneen, Chris; Robb, Tom  
 Criminal justice in North West New South Wales  
 Sydney: NSW Bureau of Crime Statistics and Research, 1987. 274p. bibl, chart, table
- Bourke: Dubbo; Orana; New South Wales
- D'Souza, Nigel  
 Aboriginal children and the juvenile justice system  
 Aboriginal Law Bulletin, 2(44) June 1990; 4-5. iii
- D'Souza, Nigel  
 Aboriginal children: the challenge for the end of the millennium  
 Children Australia, 15(2) 1990: 14-154
- Gale, Fay; Wundersitz, Joy  
 The Operation of hidden prejudice in pre-court procedures: the case of Australian Aboriginal youth  
 Australian and New Zealand Journal of Criminology. 22(1) Mar 1989; 1-21. bibl  
 Statistical analysis of juvenile screening panels operating in South Australia, comparing outcome for Aboriginal and non-Aboriginal youth. 1983-84
- Gale, Fay; Bailey-Harris, Rebecca; Wundersitz, Joy  
 Aboriginal youth and the criminal justice system: the injustice of justice? Cambridge University Press, 1990, xii, 156p. bibl.
- Hamburger, Keith  
 Prison, punishment, social breakdown: the impact on youth  
 ACTCOSS News. no. 1 Feb 1991; 9-13. iii  
 Queensland

Carrington, Kerry  
 Aboriginal girls and juvenile justice: What justice? white justice  
 Journal for Social Justice Studies, v.3 Apr 1990; 1-18. bibl, table  
 Special issue, "Contemporary race relations in Australia"/ edited by Barry Morris and Gillian  
 Cowlishaw  
 New South Wales

Earle, Jenny

Five years after: women in NSW prisons  
 Campaign For Criminal Justice, no. 6 Dec 1990/Jan 1991; 10-12

Howe, Adrian  
 Aboriginal women in custody: a footnote to the Royal Commission  
 Aboriginal Law Bulletin, no. 30 Feb 1988; 5-7. ill

Howe, Adrian  
 Sentencing women to prison in Victoria: a research and political agenda  
 In: Feminism law and society/ edited by Judith Gribich. Bundoora. Vic: La Trobe University  
 Press, 1990, a special issue of Law in Context. 8(2) 1990; 32-53

Hunter, Ernest  
 Images of violence in Aboriginal Australia  
 Aboriginal Law Bulletin, 2(46) Oct 1990: 12-14. bibl. port  
 Western Australia; Kimberleys: Broome

Matchett, Ruth  
 Beyond these walls: domestic violence in Queensland  
 Channel '88, 4(88) Nov 1988: 1-3

Newmark, Norie  
 The protection racket: ordering the public on the streets  
 In: Australian communications and the public sphere: essays in memory of Bill Bonney/  
 edited by Helen Wilson, Melbourne: Macmillan, 1989: 248-276. bibl.  
 Walgett; New South Wales; Sydney; Western Australia

Payne, Sharon  
 Aboriginal women and the criminal justice system  
 Aboriginal Law Bulletin. 2(46) Oct 1990: 9-11. bibl. port  
 Northern Territory; Western Australia: Queensland



Sculthorpe, Heather

Aboriginal police relations in Tasmania: recent incidents  
Aboriginal Law Bulletin, 2(45) Aug 1990; 12-13

West, J,

Police recruitment strategy report: recruitment of persons from minority groups  
Adelaide: South Australia Police Department. Special Projects Section. 1990. 12p. ill, port

Western Australia. Equal Opportunity Commission

Review of police practices: main report

Perth: Equal Opportunity Commission, 1990. 75p. bibl

82(b) report; no. 8)

Kimberley; Pilbara; Western Australia

Western Australia. Equal Opportunity Commission

Review of police practices: summary report

Perth: Equal Opportunity Commission. 1990. 24p. bibl

82(b) report; no. 8)

## Women (Les Femmes)

Atkinson, Judy

Violence against Aboriginal women: reconstitution of community law: the way forward  
Aboriginal Law Bulletin, 2(46) Oct 1990: 6-9, bibl. ill

Barry, Carmel

Programmes for Koorie prisoners: past, present and future

In: Current Australian trends in corrections/ edited by David Biles. Sydney: The Federation  
Press, 1988; 31-37

Victoria

Brady, Maggie

Alcohol use and its effects upon Aboriginal women

In: Alcohol and crime: proceedings of a Conference held 4-6 April 1989/ edited by Julia  
Vernon. Canberra: Australian Institute of Criminology, 1990; 135-147. bibl. table.

(Conference proceedings (Australian Institute of Criminology); no. 1)

Northern Territory

Lauritsen, Peter

Reflections on Port Keats

ASMA, 12(1) 1990: 4-6

Northern Territory; Port Keats

Little, Melanie: Trezise Patricia

Policing in South Australia, as it affects Aboriginal people  
Aboriginal Law Bulletin, 2(49) Apr. 1991: 18-19

Moss, Irene, Chairperson: Australia. Human Rights and Equal Opportunity Commission:  
Australia. National Inquiry into Racist Violence

Racist violence: report of the National Inquiry into Racist Violence in Australia  
Canberra: Australian Government Publishing Service. 1991. xxi. 535p. table

Murphy, Damien; Mellor, Bill

Black pain, white blindness

Time Australia 7(12) Mar. 23, 1992: 26-28

In two delinquent weeks, white Australia has cast doubt on its ability to fulfil the promise of  
change offered by the Royal Commission on Black Deaths in Custody

Cop It Sweet (Television program): Yunupingu, Mandawkuy: Yothu Yindi: Catani Bar. St.  
Kilda:

Summary Offences Act 1988 (NSW): Boney, Lloyd: Gundy, David

Eveleigh St., Redfern; Sydney: New South Wales; Melbourne: Eromanga, Queensland

National Committee on Violence

Public sector agencies: police

In: Violence: Directions for Australia. Canberra: Australian Institute of Criminology, 1990:  
186-198

Rawlins, Garth

Budding blossom enriches desert

In Brief, 2 (11) Jan. 1991: 10-11. port

South Australia: Yalata; Maralinga

Rawlings, Garth

Sorry, old boy: sew him up yourself

In Brief, 2 (12) Apr. 1991: 8-9

Pitjanjatjara; South Australia

Roberts, Lynn; Chadbourne, Rod; Murray, Rose

Aboriginal/ police relations in the Pilbara: a study of perceptions

Perth: WA Special Cabinet Committee on Aboriginal/ Police and Community Relations,  
1986.

- Report was commissioned by the National Inquiry into Racist Violence  
New South Wales Police. Tactical Response Group ; Gundy, David ; National Aboriginal  
and Islander Legal Services Secretariat
- Dodson, Mick  
Aborigines and the criminal justice system : Aboriginal/ police relations  
Aboriginal Law Bulletin, no.28 Oct 1987; 4-5  
Speech delivered at Labor Lawyers' Conference, Perth, Sept 1987
- Edmunds, Mary  
They get Heaps : a study of attitudes in Roebourne, Western Australia  
Canberra : Aboriginal Studies Press, 1989. 179p. bibl (Australian Institute of Aboriginal  
Studies Report series)  
Fels, Marie Hansen  
Good men and true : the Aboriginal police of the Port Phillip District 1837-1853  
Carlton, Vic : Melbourne University Press, 1099. 308p. bibl, ill, port  
Dana, Henry Edmund Pulteney
- Goodall, Heather  
Policing in whose interests? Local government, the TRG and Aborigines in Brewarrina,  
1987-1988  
Journal for Social Justice Studies, v.3 Apr 1990; 19-34. bibl  
Special issue, "Contemporary race relations in Australia" /edited by Barry Morris and Gillian  
Cowlshaw
- Hazlehurst, Kayleen M.  
Racial tension, policing and public order: Australia in the eighties  
In: Police in our society / edited by Ian Freckelton and Hugh Selby. Sydney : Butterworths,  
1988; 8-25. bibl  
Boney, Lloyd ; Powder/Law Report  
Brewarrina; New South Wales
- Hogan, Michael  
The Death of Eddie Murray  
In: Death in the hands of the state/ Michael Hogan, Dave Brown and Russell Hogg, eds.  
Redfern, NSW: Redfern Legal Centre Publishing, 1988; 10-20  
New South Wales Aboriginal Legal Service  
Wee Waa; New South Wales
- Laurie, Vicki  
Rewriting the script of WA Law  
Bulletin, 113 (5793) Oct 29, 1991; 88-90. ill, port  
In Western Australia, unprecedented moves to improve relations between police and  
Aborigines are starting to bear fruit, despite more complaints about harassment and abuse



- Race relations : police raids anger Blacks  
 Time Australia : 5(8) Feb 19 1990 ; 49  
 Operation Sue : Coe, Paul ; Wooten, Hal ; Gundy, David  
 Redfern ; Sydney ; New South Wales
- Update on the Summary Offences Act (NSW) : policing Aboriginal discontent  
 Campaign for Criminal Justice; no.4 May/June 1989; 4  
 Summary Offences Act 1988 (NSW)  
 Bourke ; Walgett ; New South Wales
- Austin, Mark  
 In need of physical protection : the death of David McIntosh  
 In: Death in the hands of the state / Michael Hogan, Dave Brown and Russell Hogg, eds.  
 Redfern, NSW : Redfern Legal Centre Publishing, 1988; 21-28  
 Intoxicated Persons Act 1979 (NSW)  
 Darlinghurst ; New South Wales
- Cunneen, Chris  
 Alexandria Park shooting  
 Aboriginal Law Bulletin, 2(39) Aug 1989; 2  
 Redfern ; Sydney ; New South Wales
- Cunneen, Chris  
 Community policing : implementation and the TRG  
 Criminology Australia, 2(3) Jan/Feb 1991; 23-28, port  
 Shortened version of a paper presented to the 'Police and Community in the 1990s'  
 Conference, held in Brisbane, 23-25 October 1990  
 New South Wales Police. Tactical Response Group : Brennan, Darren
- Cunneen, Chris  
 Constructing a law and order agenda : conservative populism and Aboriginal people in north  
 west New South Wales  
 Aboriginal Law Bulletin, 2(38) June 1989; 6-9. ill. port
- Cunneen, Chris  
 The Detention of Aborigines in police cells  
 Aboriginal Law Bulletin, 2(45) Aug 1990; 8-10. bibl  
 Intoxicated Persons Act 1979 (NSW)  
 New South Wales ; Wilcannia
- Cunneen, Chris ; Australia. Human Rights and Equal Opportunity Commission  
 Aboriginal-police relations in Redfern : with special reference to the "police raid" of 8  
 February 1990  
 Sydney : Human Rights and Equal Opportunity Commission, 1990. 38p. bibl



child molesting, incest and rape, within Aboriginal communities. Various historical phases and government policies in the administration of Aboriginal affairs are described

Venables, Phil

Petford training farm : an Aboriginal response to juvenile offending and unemployment  
Aboriginal Law Bulletin, no.30 Feb 1988; 8-10. ill, port  
Petford Training Farm, North Queensland

Watson, Carol ; Fleming, Jillian ; Alexander, Kerry

A survey of drug use patterns in Northern Territory Aboriginal communities, 1986/1987  
Darwin : Northern Territory Department of Health and Community Services, Drug and Alcohol Bureau, 1988. 163p.

Western Australia. Special Government Committee on Aboriginal/Police and Community Relations ; Maine, Keith, Chairperson

Annual report of the...Committee...for the year ending December 31 1990  
Subiaco, WA : the Committee, 1991. 18p  
Pilbara ; Western Australia

Police

(Voir la section précédente pour la surveillance des communautés aborigènes et les aides-policiers et agent de liaison aborigènes)

Aborigines and the police

Reform, no.59 July 1990; 119-121

Back to the prohibition days?

Aboriginal Law Bulletin, 2(42) Feb 1990; 1

Ghetto of violence

New South Wales Police News, 69(9) Sept 1989; 16-17. port  
Redfern ; Sydney ; Eveleigh Street

Policing the Sydney ghetto

Police, 22(4) Jan 1990; 30. port

A report which draws parallels between the policing of Redfern in Inner Sydney and Toxteth and Notting in England

Queensland police to study Aboriginal culture

New South Wales Police News, 70(2) Feb 1990; 10. ill

- Hazlehurst, Kayleen M  
Resolving conflict : dispute settlement mechanisms for Aboriginal communities and neighbourhoods  
Australian Journal of Social Issues, 23(4) Nov 1988; 309-322. bibl  
Community Justice Centres Act 1983 (NSW)
- Houghton, Georgina  
Keeping people out of prison  
Judicial Officers Bulletin. 2(8) May 1990: 7  
Northern Territory : New South Wales : Tasmania
- Moore, Dave  
Policing rural communities : a Northern Territory Police perspective  
In: The police and the community in the 1990s : proceedings of a Conference held {at  
Brisbane} 23-5 October 1990 / edited by Sandra McKillop and Julia Vernon. Canberra :  
Australian Institute of  
Criminology, 1991; 119-126. bibl. (Conference proceedings (Australian Institute of  
Criminology); no.5)  
Northern Territory Police Aide Scheme
- Reece, Bob  
Laws of the white people : the frontier of authority in early Western Australia  
In: International law and aboriginal human rights / edited by Barbara Hocking. Sydney :  
The Law Book Company, 1988; 110-136. bibl
- South Australia. Department of Technical and Further Education. Aboriginal Employment  
Development Branch  
Aboriginals respond to the Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody : some  
urban Aboriginal preferences for employment, training and education  
Adelaide " Aboriginal Education Foundation of South Australia, 1992. vi, 134, viip
- Tattersall, Susan  
Koories and gubbars  
Police Life, Dec 1987; 222-223. port  
Victoria Police : Aboriginal police liaison committees ; Aboriginal community justice panels  
Victoria ; Mildura ; Echuca
- Tatz, Colin  
Aboriginal violence : a return to pessimism  
Australian Journal of Social Issues, 25(4) Nov 1990: 245-260. bibl. (Forum : violence in  
Aboriginal communities)  
This article is the result of fieldwork in 70 Aboriginal communities between June 1989 and  
February 1990, funded by the Criminology Research Council. It describes and tries to  
explain the increase in violence, particularly in "non-traditional" violence such as suicide,

- High arrest and imprisonment rates for Aboriginal people show the problem of overpolicing, especially where disorderly conduct occurs in towns. However Aboriginal communities in Queensland also complain that they are underpoliced on their own land  
 Aboriginal Coordinating Council (Queensland)  
 The Community Services (Aboriginal) Act 1984 (Qld)
- Brady, Maggie  
 Where the beer truck stopped : drinking in a Northern Australian town  
 Darwin : Australian National University North Australia research Unit. 1988. 95p. bibl, ill, map, table  
 (Australian National University North Australia Research Unit Monograph)
- Tennant Creek ' Northern Territory
- Cowlishaw, Gillian  
 Policing races in rural Australia  
 Journal of Studies in Justice, 1(1) Dec 1987; 43-52
- Edmunds, Mary  
 The role of Aboriginal organisations in improving Aboriginal-police relations  
 Aboriginal Law Bulletin, 1(49) Apr 1991; 13-14  
 Aboriginal Land Rights Act 1976 (NT)  
 Tennant Creek ; Northern Territory ; Western Australia
- Galvin, Bill  
 Aboriginal liaison  
 In the Job, 2(2) Aug/Sept 1987; 6-7, port  
 Describes the role of Aboriginal Community Liaison Officers as mediators between the police and the Aboriginal community  
 Bourke ; Walgett ; New South Wales
- Hazlehurst, Kayleen M  
 Crime prevention for Aboriginal communities  
 Canberra : Australian Institute of Criminology, 1990. 78p. bibl
- Hazlehurst, Kayleen M  
 Resolving conflict : dispute settlement mechanisms for Aboriginal communities and neighbourhoods  
 Canberra : Australian Institute of Criminology, 1986. 16p. bibl. table  
 Presented at the Alternative Dispute Resolution Seminar, Australian Institute of Criminology, July 1986  
 Community Justice Centres Act 1983 (NSW)



**Community justice, mediation and crime prevention (justice communautaire, médiation et prévention du crime)**

Sykes, Robert B  
Black majority  
Hawthorn, Vic : Hudson, 1989. 238p.bibl, graph, port  
Thorpe, David  
Structures of judicial racism in Australia  
The Howard Journal, 26(4) Nov 1987; 259-271. bibl  
This paper describes the scale of Aboriginal over-representation in Australian criminal justice systems, and explains this in terms of Australian history and contemporary social structures, specifically the Eurocentric criminal justice system. Recent measures introduced at both Federal and state levels are discussed, also parallel situations in other countries

Aboriginal police aides getting a raw deal in WA  
Federation File, 6(5) May 30 1991; 2-3  
Western Australia  
Community development in action, 3. Healthy Aboriginal Life Team (HALT)  
Connections, 10(6) Nov/Dec 1990; 13-15. bibl, ill  
Alice Springs ; Northern Territory

South Australia, Parliament. Cabinet. Justice and Consumers Affairs Committee. Aboriginal Task Force  
South Australian Aboriginal fine default intervention study, 1986/87  
[Adelaide] : The Committee, 1987. 103. bibl, table  
Criminology Research Council Research Project; no.9/86  
Aboriginal Legal Rights Movement

Aboriginal Coordinating Council (Queensland)  
Community justice in northern Queensland : problems of implementation and development  
Cairns, Qld : Aboriginal Coordinating Council, 1988. 33p

Aboriginal Coordinating Council (Queensland) ; Miller, Barbara  
Criminal justice system on Aboriginal Communities  
In: Submission from the Aboriginal Coordinating Council to the Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody / by Barbara Miller. [Cairns, Qld] ; ACC, 1990; 43-65  
Beacroft, Laura

Policing in Queensland  
Aboriginal Law Bulletin, no.25 Apr 1987; 7. ill



- Australia. Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody  
Report of the Inquiry into the death of...  
Canberra : AGPS, 1990-1991. 99 v
- Brenna, Frank  
Aborigines  
In: Rights and freedoms in Australia / edited by Jude Wallace and Tony Pagone. Sydney :  
Federation Press, 1990; 229-239
- Davidson, Don  
The Aboriginal and Torres Strait islander viewpoint into corrective services in Queensland  
[Brisbane : QEA Legal Service, 1988]. 49p.table
- Grabosky, P N  
The desecration of Injalakajamana (Ntyalkalyanama)  
In: Wayward governance : illegality and its control in the public sector / by Grabosky, P N.  
Canberra : Australian Institute of Criminology, 1989; 211-223. bibl
- Northern Territory. Department of Transport and Works : Aboriginal Sacred Sites  
Authority :  
Injalak : Dussin Constructions : BHP  
Alice Springs ; Northern Territory ; Injalakajamana ; Coronation Hill
- Hazlehurst, Kayleen M. editor  
Ivory scales : black Australians and the law  
Kensington, NSW : New South Wales University Press, in association with the Australian  
Institute of Criminology, 1987. 291p.bibl.ill.table
- Hocking, Barbara, editor  
International law and aboriginal human rights  
Sydney : The Law Book Company, 1988. 195p.bibl
- Robinson, Ian : Irwin, Marshall  
The Fitzgerald report : what's in it for Murris?  
Aboriginal Law Bulletin, 2(49) Apr 1991; 15-17. bibl  
Queensland. Criminal Justice Commission
- Smith, Marshall  
Aboriginal imprisonment in Western Australia  
in: Current Australian trends in corrections / edited by David Biles. Sydney : Federation  
Press, 1988; 38-44.

## QUESTIONS RELATIVES À LA JUSTICE APPLICABLE AUX ABORIGÈNES

### DOSSIERS RÉCENTS TIRÉS DU CINCH, LA BASE DE DONNÉES EN CRIMINOLOGIE D'AUSTRALIE

#### Overview (Aperçu)

Australia. Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody  
National report / by Commissioner Elliott Johnston  
Canberra : AGPS, c1991. 5 v

Australia. Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody  
National report : overview and recommendations / by Commissioner Elliott Johnston  
Canberra : AGPS, c1991. 180p

Australia. Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody  
Regional report of Inquiry in New South Wales, Victoria and Tasmania / by Hon J H  
Wooten  
Canberra : AGPS, c1991. xxi, 438p

Australia. Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody  
Regional report of Inquiry into underlying issues in Western Australia / by Commissioner P  
L Dodson  
Canberra : AGPS, c1991. 2 v. bibl

Australia. Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody  
Regional report of Inquiry into individual deaths in custody in Western Australia / by  
Commissioner D J O'Dea  
Canberra : AGPS, c1991. 2 v (xxv, 1020p)

Australia. Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody  
Aboriginal deaths in custody : response by Governments to the Royal Commission  
Canberra : AGPS, c1992. 3 v

Australia. Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody  
Aboriginal deaths in custody : overview of the response by Governments to the Royal  
Commission  
Canberra : AGPS, c1992. 58p

Australia. Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody  
Research paper, no. 1 (Feb 1988)-no. 22 (March 1991)  
Canberra : the Royal Commission, 1988-1991. 22 v  
Each paper has a distinctive title



Rapport du Groupe de travail sur le système de justice pénale et ses effets sur les populations indiennes et métisses de l'Alberta. 1991. Procès de la justice. Edmonton: Groupe de travail sur le système de justice pénale et ses effets sur les populations indiennes et métisses

Royal Commission Into Aboriginal Deaths In Custody. 1991. National Report: Overview and Recommendations. Canberra: Australian Government Publishing Service.

Royal Commission on the Donald Marshall, Jr. Prosecution, 1989. Commissioners Report. Halifax: Province de la Nouvelle-Écosse.

Schmeiser, D. 1974. La délinquance chez les autochtones et la loi. Ottawa: Commission de réforme du droit du Canada.

Semple, D. 1988. "Juvenile Justice Trends and Future Directions in Western Australia." Document présenté à l'Australian Bicentennial International Congress on Corrections, Sydney.

Skoog, D. 1992. "Effects of Contact with Police Among Aborigines in Canada." Document présenté à l'American Society of Criminology 44th Annual Meeting, Nov. 4-7, New Orleans.

Soliciteur général Canada, 1990. Une vision de l'avenir de la police au Canada: Police-Défi 2000. Ottawa: Ministère des Approvisionnement et Services.

Staden, F. 1987. "Ignorance is Bliss." Bulletin of the National Clearing House for Youth Studies 6(3): 33-37.

Sugar, F. et L. Fox. 1989-90. "Nistum peyako sht'wawin iskwewak: breaking chains." Canadian Journal of Womens' Law 3: 465-482.

Sweeney, D. 1992. "Police Questioning of Aboriginal Suspects For Commonwealth Offences - New Laws." Aboriginal Law Bulletin 2(54): 10-13.

Turpel, M.E./Aki-Kwe. 1992. "Further Trails of Canada's Human Rights Record: The Marshall Case." dans J. Manette (ed.) Elusive Justice: Beyond the Marshall Inquiry. Halifax: Fernwood.



- Midford, R. 1988. "Imprisonment: The Aboriginal Experience In Western Australia." *Australian and New Zealand Journal of Criminology*. 21: 168-178.
- Miller, B. 1991. "Crime Prevention and Socio-Legal Reform on Aboriginal Communities in Queensland." *Aboriginal Law Bulletin* 2(49): 10-13.
- National Inquiry Into Racist Violence in Australia. 1991. Canberra: Australian Government Publishing Service.
- National Committee to Defend Black Rights. 1992. "Miscarriages of Justice in Australia: Aboriginal Girls and Women." Document présenté à l'Australien National Conference on Aboriginal Justice Issues. Juin 23-25, Cairns, Australie.
- National Committee on Violence, 1990. *Violence: Directions For Australia*. Canberra: Australian Institute of Criminology.
- O'Connor, I. et M. Callahan. 1989. "Social Crisis and Social Policy In Queensland: Patterns of Control." *Australian and New Zealand Journal of Criminology* 22: 109-123.
- O'Connor, I. et C. Tillbury. 1986. *Legal Needs of Youth*. Canberra: Attorney-Generals' Department.
- Payne, S. 1990. "Aboriginal Women and The Criminal Justice System". *Aboriginal Law Bulletin* 2(46): 9-11.
- R v Anunga and Others. 1976. *Australian Law Reports* 11:412-416.
- Rayner, M. 1988. *Fending For Yourself*. Perth: Human Rights and Equal Opportunity Commission.
- Rees, N. 1982a. "Police Interrogation of Aborigines" dans J. Basten, M. Richardson, C. Ronalds et G. Zdenkowski (eds.). *The Criminal Justice System*. Sydney: Australian Legal Workers Group.
- Rees, N. 1982b. "The Rules Governing the Interrogation of Children" in J. Basten, M. Richardson, C. Ronalds and G. Zdenkowski (eds.). *The Criminal Justice System*. Sydney: Australian Legal Workers Group.
- Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba 1991. V.I. *The Justice System And Aboriginal People*. Winnipeg: Queen's Printer.

Griffiths, C. et S. Verdun-Jones. 1989. Canadian Criminal Justice. Toronto: Butterworths.

Havemann, P., K. Couse, L. Foster et R. Matonovich. 1985. Law and Order for Canada's Indigenous People. Regina: School of Human Justice: University of Regina.

Herberg, E. 1989. Ethnic Groups in Canada: Adaptations and Transitions. Toronto: Nelson.

Human Rights et Equal Opportunity Commission, 1991. Report of National Inquiry Into Racist Violence in Australia. Canberra: Australian Government Publishing Service.

Hunter, E. 1990. "Images of Violence in Aboriginal Australia". Aboriginal Law Bulletin 2(46): 12-14.

Hunter, E. 1989. "Changing Aboriginal Mortality Patterns in the Kimberley Region of Western Australia, 1957-86: The Impact of Deaths From External Causes". Aboriginal Health Information Bulletin 11:27-32.

Hylton, J. 1982. "The Native Offender in Saskatchewan: Some Implications for Crime Prevention Programming." Canadian Journal of Criminology 24: 121-31.

Indian Justice Review Committee. 1992. Report of the Saskatchewan Indian Justice Review Committee. Saskatchewan.

Jackson, M. 1989. "Looking up Natives in Canada." University of British Columbia Law Review. 23: 215-

Jolly, S., C. Peters et S. Spiegel. 1979. Progress Report on Government Action Taken Since the 1975 Federal-Provincial Conference on Native Peoples and the Criminal Justice system. Ottawa et Toronto: Solliciteur général Canada et Ontario Native Council on Justice.

Commission de réforme du droit du Canada, 1991. Rapport 34: Les peuples autochtones et la justice pénale. Ottawa: Commission de réforme du droit du Canada.

McCaskill, D. 1970. A Study of the Needs and Resources Related to Offenders of Native Origin in Manitoba. Ottawa: Solliciteur général Canada.

McCaskill, D. 1985. Patterns of Criminality and Correction Among Native Offenders in Manitoba: A Longitudinal Analysis. Saskatoon: Service correctionnel du Canada.

McDonald, D. et D. Biles. 1991. "Who Gets Locked Up? The Australian Police Custody Survey." Australian and New Zealand Journal of Criminology 24:190-203.

- Cunneen, C. 1990a. *A Study of Aboriginal Juveniles and Police Violence*. Sydney: Human Rights Australia.
- Cunneen, C. 1990b. "The Detention of Aborigines In Police Cells." *Aboriginal Law Bulletin* 2(45): 8-10.
- Currie, D., W. Dekeseredy et B. MacLean. 1992. "Reconstituting Social Order and Social Control: Police Accountability in Canada" dans D. Currie et B. MacLean (eds.) *Re Thinking the Administration of Justice*. Halifax: Fernwood.
- Justice Canada. 1991. *Les autochtones et l'administration de la justice* Ottawa: Ministère de la justice.
- D'Souza, N. 1990. "Aboriginal Children and the Juvenile Justice System." *Aboriginal Law Bulletin* 44:4-5.
- Edmunds, M. 1991. "The Role of Aboriginal Organizations In Improving Aboriginal-Police Relations." *Aboriginal Law Bulletin* 2(49): 13-14.
- Equal Opportunity Commission of Western Australia. 1990. *Discrimination in Government Policies and Practices, Review of Police Practices, Equal Opportunity Commission*.
- Finnane, M. 1990. "Police and Politics In Australia - The Case For Historical Revision." *Australian and New Zealand Journal of Criminology* 23: 218-228.
- Forcese, D. 1992. *Policing Canadian Society*. Scarborough: Prentice-Hall.
- Frideres, J. 1988. *Native Peoples in Canada: Contemporary Conflicts*. 3rd ed. Scarborough: Prentice-Hall.
- Frideres, J. et B. Robertson. *Forthcoming in International Journal of Contemporary Sociology, Special Edition on Law, Economy and Social Democracy*.
- Gale, F. et J. Wundersitz. 1989. "The Operation of Hidden Prejudice in Pre-Court Procedures: the Case of Australian Aboriginal Youth." *Australian and New Zealand Journal of Criminology* 22:1-21.
- Gale, F. et J. Wundersitz. 1987. "Police and Black Minorities: The Case of Aboriginal Youth In South Australia." *Australian and New Zealand Journal of Criminology* 20: 78-94.
- Gibbins, R. et J.R. Ponting. 1986. "Historical Overview and Background." dans J.R. Ponting (ed.) *Arduous Journey: Canadian Indians and Decolonization*. Toronto: McClelland and Stewart.



## OUVRAGES MENTIONNÉS

- Alberta Board of Review: Provincial Courts. 1978. Native People in the Administration of Justice in the Provincial Courts of Alberta. Edmonton: Attorney General of Alberta.
- Atkinson, J. 1990. "Violence Against Aboriginal Women: Reconstitution of Community Law - the Way Forward". Aboriginal Law Bulletin 2(46): 6-9.
- Bacon, J. et J. Irwin. 1990. "If I had a Gun I would Shoot the Lot." A Report on Young People and Police. Sydney: Youth Justice Coalition.
- Barber, J., J. Punt et J. Albers 1990. "Alcohol and Power on Palm Island". Australian Journal of Social Issues 23(2) 87-101.
- Bienvenue, R. et A. Latif, 1974. "Arrests, Dispositions and Recidivism: A Comparison of Indians and Whites." Canadian Journal of Criminology and Corrections 16: 105-16.
- Biles, D., D. McDonald et J. Fleming. 1990. "Aboriginal and Non-Aboriginal Deaths in Custody." Australian and New Zealand Journal of Criminology 23: 15-23.
- Boldt, E., L. Hursch, S. Johnson et K. Taylor. 1983. "Presentence Reports and the Incarceration of Natives." Canadian Journal of Criminology 25: 269-76.
- Bolger, A. 1991. Aboriginal Women and Violence. Darwin: Australian National University, North Australian Research Unit.
- Bonta, J. 1989. "Native Inmates: Institutional Response, Risk, and Needs." Canadian Journal of Criminology 31: 49-62.
- Brodeur, J., C. LaPrairie et R. McDonnell. 1991. Justice For the Cree: Final Report. Grand Council of the Crees (of Quebec) and Cree Regional Authority.
- Canada. 1974. La délinquance chez les autochtones et la loi. Ottawa: Commission de réforme du droit du Canada.
- Criminal Justice Commission of Queensland. 1992. Youth, Crime and Justice in Queensland. Brisbane: Criminal Justice Commission.
- Criminal Justice Commission of Queensland. 1991. Report into the investigation of complaints against members of the Queensland Police Service. Brisbane: Criminal Justice Commission (Queensland).





1. L'un des meilleurs aperçus historiques de la non-reconnaissance du déplacement colonial des populations aborigènes comme cause de leur pauvreté, de l'alcoolisme et des poursuites engagées par le système de justice pénale est fourni, dans le contexte australien, par un extrait de Midfort (1988, 168) :

Dans les premières années de la colonisation, les aborigènes ont été dépossédés de leurs terres et, partant, privés des sources d'alimentation traditionnelles des chasseurs-collecteurs. Ainsi, pour beaucoup d'aborigènes, le contact initial avec le système judiciaire australien était celui avec les expéditions de police montées pour rechercher et punir les auteurs d'infractions commises contre la collectivité des Blancs. Dans le Victoria, ces infractions comprenaient l'abattage et le vol d'animaux (Corris, 1968), dans l'Australie-Occidentale, le vol de farine, de moutons et de bétail... En 1837, le gouverneur Stirling disait que les aborigènes volaient tout ce qu'ils pouvaient voler et ils tueraient plutôt que de renoncer à ce qu'ils veulent (Fall, 1978, 26).

Les journaux coloniaux du jour attribuaient ce comportement à la consommation d'alcool et à la nature dégénérative de la race (Martin, 1973).

2. La doctrine juridique de la *terra nullius* a été jugée nulle par la Haute cour d'Australie (le 3 juin 1992, F.C. 92/014), dans **EDDIE MABO AND ORS AND THE STATE OF QUEENSLAND**.

3. Le rapport de la *National Inquiry Into Racist Violence in Australia* mentionne également des cas d'inaction et même de harcèlement par la police lorsque des aborigènes se sont plaints de violences exercées contre eux ou leurs biens par des non-aborigènes.

En *Nouvelle-Galles du Sud*, l'Instruction de la police n° 38 traite des aborigènes. Il y est précisé que le service de police a une politique de non-discrimination, c'est-à-dire qu'il ne fera de discrimination ni en faveur des aborigènes ni contre eux.

Cette instruction porte sur les aborigènes mis sous garde en ce qui a trait aux cas d'autommutilation ou de suicide que, lorsque d'autres solutions sont possibles, les aborigènes ne devraient pas être placés sous garde pour des infractions mineures. En outre, il faudrait prendre toutes les mesures possibles pour avertir les parents, les amis ou les services juridiques pour aborigènes lorsqu'une personne est mise sous garde. L'Instruction n° 38 porte également sur les procédures relatives à l'accès aux terres aborigènes et sur le respect des reliques aborigènes, des restes humains et des droits relatifs à la chasse, à la cueillette et à la pêche.

Cette instruction précise aussi que le chef de patrouille doit maintenir les communications ouvertes. Elle prévoit qu'il faudrait organiser de façon régulière une séance de discussion pour permettre à un groupe d'aborigènes d'être représenté au sein du secteur.

En *Tasmanie*, l'Ordre permanent de la police n° 144 porte sur l'arrestation des aborigènes. On y précise que toutes les précautions devraient être prises pour éviter l'autommutilation ou le suicide, que les aborigènes devraient avoir droit à une mise en liberté sous caution aussi tôt que possible et ne pas être incarcérés, à moins de circonstances exceptionnelles. Au paragraphe 144.3, on précise qu'il faut, dans toute la mesure du possible, avertir les parents, les amis et les services juridiques pour aborigènes.

(Tel que cité dans *NIRVA*, 1991, 317-319.)

## Annexe II

### Politiques des services de police australiens concernant le traitement des suspects aborigènes

Dans la juridiction du *Commonwealth*, l'Instruction générale n° 1 de la police fédérale s'applique aux aborigènes et aux habitants des îles du Détroit de Torres. L'Instruction porte sur la notification des «organisations désignées», sur l'interrogation des suspects et sur les motifs justifiant la restriction de l'accès aux avocats, aux organisations désignées et aux amis du détenu.

Dans l'*Australie-Occidentale*, les instructions de la police portant sur l'interrogation des suspects aborigènes sont énoncées dans les *Western Australia Routine Orders*. Ces instructions contiennent les lignes directrices régissant la conduite des policiers lorsqu'ils interrogent un aborigène et visent à éviter l'irrecevabilité des aveux faits par les aborigènes parce que ceux-ci ne comprennent pas le sens et l'effet de l'interrogatoire.

Comme dans les autres États, ces instructions précisent les exigences relatives aux respect des «Règles Anunga» en ce qui concerne l'interrogation des aborigènes et d'autres personnes ayant de la difficulté à comprendre l'anglais. D'autres instructions précisent de communiquer avec le personnel des services juridiques pour aborigènes.

Au *Queensland*, l'Instruction générale de la police n° 4.54A porte sur l'interrogation, par la police, des personnes ayant un handicap. Au paragraphe c) de cette instruction, il est question de l'interrogation des aborigènes et des habitants des îles du Détroit de Torres.

En *Australie-Méridionale*, l'Ordonnance générale de la police n° 3810 porte sur la discrimination raciale, et l'Ordonnance générale n° 3015 porte sur les aborigènes. On y décrit les fonctions du Comité de liaison entre les aborigènes et la police et celles des agents de liaison, l'utilisation des bracclets électroniques, la protection des reliques et des objets culturels, l'accès aux agents des services juridiques pour aborigènes et au service d'aide à l'enfance pour aborigènes ainsi que l'interrogation des aborigènes. En réponse au rapport provisoire de la *Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody*, le numéro 90/12 de la *Police Command Circular* présente de nouvelles lignes directrices sur la façon dont les policiers doivent traiter les tentatives de suicide par les détenus.

Au *Territoire du Nord*, les «Règles Anunga» figurent dans l'Ordonnance générale de la police n° Q2.

Au *Victoria*, le chapitre 17 du manuel de la police énonce les instructions portant sur les aborigènes. On y précise que l'arrestation des aborigènes doit être signalée au bureau des personnes disparues, qui est chargé de communiquer avec les services juridiques pour aborigènes.





9. Lorsqu'il est nécessaire de faire enlever les vêtements à un aborigène en vue d'un examen médico-légal ou médical, des mesures devraient être prises pour lui fournir des vêtements de remplacement.

Certains pourraient penser que les lignes directrices qui précèdent sont trop paternalistes et, par conséquent, qu'elles pourraient offenser les aborigènes. D'autres pourraient penser qu'elles favorisent trop les aborigènes. En fait, ces lignes directrices ont simplement pour objet d'éliminer ou de prévenir certains des inconvénients que doivent subir les aborigènes lorsqu'ils ont affaire à la police. Ces lignes directrices ne sont pas des règles absolues, mais les policiers qui ne les respectent pas sans raison valable pourraient voir les déclarations qu'ils présentent rejetées.

Les juges du présent tribunal ne considèrent pas que le fait, pour les policiers, de se conformer aux recommandations qui précèdent nuira à l'efficacité de leur enquête. Il est tout à fait normal que des personnes placées sous garde soient traitées avec courtoisie et patience. (Cité dans le *Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba*, 1991, 605-607)

personnel de l'un des établissements, qui connaît l'aborigène et que ce dernier connaît. Il peut également s'agir du propriétaire, du gérant ou du surveillant de la «station d'élevage» ou encore d'un agent du ministère des Affaires aborigènes. Il peut s'agir en fait de n'importe qui, en autant que cet «ami du détenu» soit quelqu'un en qui l'aborigène a confiance et qui l'appuiera.

3. Lorsqu'il y a lieu d'expliquer ses droits à l'aborigène, il faut le faire avec le plus grand soin. Il ne convient tout simplement pas d'énoncer la formule selon les termes habituels... Une fois qu'ils ont expliqué les droits en termes simples, les policiers devraient demander à l'aborigène de leur dire ce que signifient ces droits, phrase par phrase, et ne devraient poursuivre l'interrogatoire que s'il est clair que l'aborigène semble avoir compris qu'il a le droit de garder le silence. La plupart des policiers expérimentés le font déjà. Le problème de l'explication des droits est épineux, mais la présence d'un «ami du détenu» ou d'un interprète et la formulation de questions pertinentes et simples à propos de ces droits devraient contribuer à le résoudre.

4. Les questions devraient être formulées avec le plus grand soin pour que, dans toute la mesure du possible, la réponse souhaitée ou attendue ne soit pas suggérée. Il faut absolument éviter toute forme de contre-interrogatoire, car les réponses n'ont aucune valeur probante. Il faut se rappeler que ce n'est pas uniquement le libellé de la question qui peut suggérer une réponse, mais aussi la manière et le ton de voix utilisés.

5. Même lorsqu'un suspect semble avoir fait une confession franche et spontanée concernant la perpétration d'une infraction, la police devrait continuer d'enquêter et de tenter d'obtenir une preuve de cette infraction auprès d'autres sources.

6. Comme les aborigènes sont souvent nerveux et mal à l'aise en présence de représentants de l'autorité de race blanche, comme des policiers, lorsque arrive l'heure d'un repas, il est particulièrement important qu'on leur offre un repas s'ils sont interrogés au poste de police, s'ils sont en présence de policiers ou s'ils sont placés sous garde. On devrait également leur offrir une tasse de thé ou de café, si les installations le permettent. On devrait toujours leur offrir un verre d'eau. S'ils sont en présence de policiers ou s'ils sont en état d'arrestation, on devrait leur demander s'ils ont besoin d'aller à la toilette.

7. Il est particulièrement important de ne pas interroger les aborigènes, ou toute autre personne, s'ils sont malades, ivres ou fatigués. Des aveux obtenus en de telles situations seront probablement rejetés par un tribunal. Un interrogatoire ne devrait pas se poursuivre trop longtemps.

8. Si un aborigène demande les services de l'aide juridique, il faut prendre toutes les mesures raisonnables pour les lui fournir. Si un aborigène affirme qu'il ne veut plus répondre aux questions, il faut mettre fin à l'interrogatoire.

## Annexe I

### Les «Règles Anunga»

[traduction]

Il arrive souvent que les aborigènes ne comprennent pas très bien l'anglais. En effet, même s'ils comprennent les mots, ils peuvent ne pas comprendre les notions exprimées dans les expressions et les phrases. Même si l'on a recours à des interprètes, le problème est loin d'être résolu. Les termes policiers et juridiques sont parfois impossibles à traduire en langues aborigènes, et il n'existe pas de mots distincts pour exprimer des notions aussi simples que *in, at, on, by, with* ou *over*, ceux-ci étant des suffixes ajoutés au mot qu'ils qualifient. Certains mots peuvent se traduire littéralement en langue aborigène, mais avoir un sens tout à fait différent. «Êtes-vous entré dans sa maison ?» signifie pour un Blanc «Êtes-vous entré dans le bâtiment ?» Mais pour un aborigène, cela peut aussi vouloir dire «Êtes-vous entré à l'intérieur de la clôture entourant la maison ?» Les notions de temps, de nombre et de distance ne sont pas bien comprises par les aborigènes, et parfois elles ne le sont pas du tout. Certains des aborigènes les plus primitifs ne connaissent rien aux heures. Nous entendons souvent la réponse «longtemps», ce qui, selon le contexte, peut vouloir dire des minutes, des heures, des jours, des semaines ou des années. Pour bien me faire comprendre, je tiens à préciser que je n'affirme pas par là que les aborigènes sont moins intelligents que les Blancs, mais simplement que certaines de leurs notions et des expressions qu'ils utilisent pour les exprimer diffèrent de celles des Blancs.

Un autre point qu'il faut bien comprendre est que la plupart des aborigènes sont fondamentalement courtis et polis et qu'ils répondront aux questions posées par des Blancs de la manière qui, à leur avis, satisfera l'auteur de la question. Même si un aborigène n'est pas habituellement courtis et poli, il le sera avec un représentant de l'autorité, par exemple un policier. En fait, leur réaction est probablement un mélange de politesse naturelle et de déférence face à un représentant de l'autorité. Certains aborigènes sont très détournés par l'explication de leurs droits, même s'ils comprennent qu'ils n'ont pas à répondre aux questions. S'ils n'ont pas à répondre aux questions, pourquoi alors les leur pose-t-on ? Compte tenu de ces observations préliminaires, qui sont fondées en partie sur mes propres connaissances et constatations et en partie sur les témoignages que j'ai entendus dans de nombreux cas, j'annonce les lignes directrices suivantes. Bien entendu, elles s'appliquent aux interrogatoires de personnes suspectes :

1. Lorsqu'un aborigène est interrogé, à moins qu'il ne parle l'anglais aussi couramment qu'un Blanc d'origine anglaise, un interprète pouvant traduire dans les deux langues en cause doit être présent, et on doit avoir recours à son aide aussi souvent que nécessaire pour assurer une compréhension complète et mutuelle.

2. Lorsqu'un aborigène est interrogé, il serait souhaitable qu'un «ami» (qui peut également être l'interprète) soit présent. L'«ami du détenu» doit être quelqu'un en qui l'aborigène a confiance. Il peut s'agir du directeur de la mission ou «settlement» ou d'un membre du





Tableau 3. Pourcentage d'incarcération de délinquants autochtones selon l'année et la province

	1985 - 86		1986 - 87		1987 - 88		1988 - 89		1989 - 90	
	P <sup>1</sup>	F <sup>1</sup>	P	F	P	F	P	F	P	F
Terre-Neuve/Labrador	4 %	1 %	5 %	1 %	4 %	4 %	5 %	6 %	4 %	2 %
Ile-du-Prince-Edouard	4	-	3	7	3	-	3	6	3	-
Nouvelle-Ecosse	4	1	4	3	4	1	5	1	4	1
Nouveau-Brunswick	4	3	4	2	4	2	4	2	5	5
Québec	-	-	2	1	-	-	2	2	2	1
Ontario	9	2	9	4	9	4	10	5	8	5
Saskatchewan	64	61	64	56	66	51	65	52	66	54
Manitoba	54	34	56	39	55	36	44	35	47	40
Alberta	30	22	30	20	31	22	31	31	31	23
Colombie-Britannique	16	13	18	14	19	12	18	17	19	14
Yukon	57	33	60	33	60	54	63	50	65	44
Territoires du Nord-Ouest	85	76	90	73	88	63	88	96	88	75
Canada (Total)	20	10	18	10	22	11	19	13	18	11

1. P = Etablissement provincial, F = Etablissement fédéral

Source: Services correctionnels pour adultes au Canada. 1985-90, Rapport de données préliminaires, Centre canadien de la statistique juridique, Ottawa. Statistique Canada (cité dans Frideres et Robertson, à venir, 33).

Tableau 2. Population indienne inscrite et terres indiennes, selon la région, 1986

	Provinces de l'Atlantique	Québec	Ontario	Manitoba	Saskat- chewan	Alberta	C.-B.	T.N.-O.	Yukon	Canada
Population indienne totale, 1984*	13 590	34 335	77 313	52 049	54 188	43 436	61 730	8 530	3 638	348 809
% population indienne totale, 1984	3,9	9,8	22,2	14,9	15,5	12,5	17,7	2,5	1,0	100,0
% population prov./territ. totale, 1984	0,6	0,5	0,9	4,9	5,4	1,9	2,2	17,2	16,5	1,4
% vivant en dehors des réserves, 1984 **	28,2	14,4	31,9	26,7	34,0	24,7	35,9	7,2	24,5	28,7
Nombre de bandes indiennes, 1985	31	39	126	60	68	41	196	14	17	592
% de bandes indiennes, 1985	5,2	6,6	21,3	10,1	11,5	6,9	33,1	2,4	2,9	100,0
Nombre de réserves et de peuplements, 1985	67	33	185	103	142	90	1 610	29	25	2 284
% de réserves et de peuplements, 1985	2,9	1,4	8,1	4,5	6,2	3,9	70,5	1,3	1,1	100,0
Superficie approx. des réserves (hectares)	31 800	84 450	736 210	235 120	645 010	725 010	372 300	-----	-----	2 830 900

\* Le dénombrement officiel fourni par le MAINC, au 31 décembre 1984, ne tient pas compte des naissances et des décès signalés en retard (ce qui représente un surplus d'environ 2-3 %). Un tel ajustement ne changerait probablement pas beaucoup les pourcentages figurant dans le présent tableau.

\*\* En dehors des réserves englobe les Indiens vivant en dehors des réserves et des terres de la Couronne.

Sources: Centre de référence du Programme - MAINC, *Population indienne inscrite selon le sexe et la résidence* : Siggnier, 1986, p.3., (tel que cité dans Frideres, 1988, 153).

Tableau 1. Pourcentage des détenus selon l'État, le sexe et les antécédents ethno-sociaux

<u>Statut ethnique</u>	<u>Nouvelle-Galles du Sud</u>	<u>Victoria</u>	<u>Queensland</u>	<u>Australie-Occidentale</u>	<u>Australie-Méridionale</u>	<u>Tasmanie</u>	<u>Territoire du Nord</u>	<u>Total</u>
<u>Hommes</u>								
Aborigène, Détroit de Torres	9,1	3,7	15,9	33,8	13,6	5,3	69,0	14,3
Autre	86,3	96,2	79,2	66,2	84,9	85,0	31,0	82,6
Inconnu	4,6	,2	4,9	,0	1,5	9,7	,0	3,1
Nombre	5 981	2 191	195	1 621	883	227	410	13 527
<u>Femmes</u>								
Aborigène, Détroit de Torres	9,4	6,4	17,8	37,4	8,3	,0	40,0	13,5
Autre	90,1	93,6	62,4	62,6	91,7	100,0	60,0	83,7
Inconnu	,5	,0	19,8	,0	,0	,0	,0	2,8
Nombre	385	125	101	99	48	10	5	778
<u>Total des personnes</u>								
Aborigène, Détroit de Torres	9,1	3,8	16,0	34,0	13,3	5,1	68,9	14,3
Autre	86,5	96,0	78,4	,0	85,3	85,7	31,1	82,6
Inconnu	4,4	,2	5,6	,0	1,4	9,3	,0	3,1
Nombre	6 366	2 316	2 296	1 720	931	237	415	14 305
<u>Pourcentage total:</u>								
Aborigène, Détroit de Torres	<1,0	,3	2,4	2,7	1,1	1,5	22,4	1,5

Source: *Australian Institute of Criminology, National Prison Census, 1990, p.22, (cité dans Frideres et Robertson, à venir, 34).*



apprennent d'avantage en travaillant avec les autochtones et en vivant dans la collectivité. Il fait cependant remarquer que, pour les avocats, les travailleurs sociaux, les dirigeants de la collectivité et les juges, la solution se trouve dans la «formation». En conclusion, d'après les données qui précèdent, il semble pertinent de recommander que les policiers affectés dans des milieux autochtones, y compris dans les régions urbaines, aient la possibilité d'avoir des contacts et d'acquérir de l'expérience avec les autochtones avant leur affectation, de préférence avec la collectivité visée. Ces agents ne devraient généralement pas faire l'objet d'un roulement en dehors de ce secteur, du moins tant que des agents ayant les qualifications équivalentes ne seront pas disponibles. Bien entendu, cela peut comprendre également la formation avec des agents autochtones ou des aide-policiers dans les collectivités autochtones. Malheureusement, et cela n'est peut-être pas surprenant, les données de l'Australie indiquent également qu'il existe des écarts considérables dans les programmes de liaison entre les autochtones et la police sur le plan de l'efficacité. En outre, dans 3 des 16 actes de violence vraisemblablement commis par la police dont il est fait état dans une étude australienne, un aide-policier aborigène était présent. De toute évidence, il faudra effectuer des recherches plus approfondies sur le meilleur type de programmes et de formation à ce chapitre (*NIRVA*, 1991, 327).

En troisième et dernier lieu, pour ce qui est de renforcer la protection assurée aux suspects aborigènes par les «Règles Anunga», il importe de prendre en considération la recommandation de Cunneen (1990a, 58) sur la réforme australienne. Il fait remarquer que les règles nominales d'exclusion de la preuve ne sont pas suffisantes pour protéger les droits des aborigènes, surtout les jeunes, qui sont incarcérés. Il faut établir des exigences dans la loi pour pouvoir exclure des preuves qui ont été obtenues en violation des règles Anunga. Une attention toute particulière devrait également être accordée aux critères âge-infraction-compréhension selon lesquels un adulte indépendant serait tenu de signer tout enregistrement d'entrevue de suspects aborigènes mis sous garde. Dans l'ensemble, le Canada et l'Australie semblent avoir à faire face aux mêmes problèmes de relations entre les autochtones et la police, mais à des degrés différents et sous diverses formes. Une analyse comparative de ces sujets de préoccupation devrait, j'espère-t-on, faire ressortir clairement des moyens d'apporter des changements positifs à cet égard.

rémunérés pour leur importante contribution sur le plan de la justice, et cette rémunération devrait provenir des crédits accordés aux affaires juridiques et non des budgets consacrés aux affaires autochtones. À moins qu'une solution de rechange valable soit présentée, c'est aussi à cette conclusion qu'en vient le présent rapport sur le contexte canadien.

En deuxième lieu, l'analyse de Forceses (1992) sur le contrôle et l'obligation de rendre compte de la police au Canada et le *National Inquiry into Racist Violence in Australia* (NIRVA, 1991) sont en accord. Forceses (1992, 235) conclut en affirmant que d'après l'ensemble des données recueillies, le moyen le plus efficace d'obtenir un rendement satisfaisant est de choisir avec soin et de former des recrues compétentes ainsi que des gestionnaires qualifiés. Il ajoute que les organismes de l'extérieur, bien qu'utiles, sont peut-être en mesure de réagir plus efficacement à des crises périodiques de grande envergure qu'aux problèmes quotidiens des services de police. De même, le rapport du NIRVA (1991, 327) explique que, par exemple à Geraldton, on avait considéré que les lacunes relevées au niveau de la formation et de la sélection des policiers avaient exacerbé les tensions raciales.

Il importe de noter que les données provenant de deux sources canadiennes concluent que, sur le plan individuel, un facteur déterminant de la qualité des relations entre les autochtones et la police semble être l'âge, l'expérience et le style personnel de l'agent (Griffiths et Verdun-Jones, 1989, 553). Dans le Nord canadien, les autochtones avaient une opinion plus favorable des policiers plus âgés et plus expérimentés qui, à leur avis, utilisaient leur pouvoir discrétionnaire à bon escient et cherchaient davantage à s'intégrer dans la collectivité. C'est également la principale conclusion du *Alberta Board of Review* (1978) (voir Griffiths et Verdun-Jones, 1989).

Skoog (1992) apporte un autre point de vue intéressant. Dans une récente étude, Skoog (1992, 11) a indiqué que les policiers, travaillant en milieu rural ou en milieu urbain, ont tendance à penser que l'expérience est beaucoup plus utile que les cours, les colloques et les ateliers. Ses recherches lui ont permis de constater que les policiers estiment qu'ils

sexuelles, la formation d'aide-policiers non pas axée sur l'application de la loi, mais plutôt sur la prévention du crime, le règlement des différends, l'intervention en cas d'urgence et la désintoxication (*National Committee to Defend Black Rights*, 1992, 11). Ce sont ces initiatives, ainsi que les organisations communautaires locales de police des autochtones chargées de surveiller les cellules, qui devraient être utilisées dès qu'un autochtone est incarcéré et qui ont été demandées comme solutions de échange aux services de police traditionnels assurés aux autochtones australiens, solutions qui permettront des économies sur le plan des ressources financières et humaines. Cela ne veut pas dire, surtout pour les autochtones habitant dans des centres urbains où vivent une majorité de non-autochtones, qu'il sera impossible d'effectuer des changements internes positifs dans les attitudes et les pratiques de la police. C'est justement de ce sujet de préoccupation que traite la dernière section du document de travail.

#### v) Conclusion : Apporter des changements positifs dans les relations entre les autochtones et la police

Les recherches universitaires et les publications provenant des diverses commissions, que ce soit en Australie ou au Canada, s'entendent sur les problèmes qui existent dans les relations entre les autochtones et la police et sur les moyens d'apporter des changements positifs à cet égard. Les trois principaux moyens ont été énoncés dans ces deux types de documents. En premier lieu, la meilleure stratégie globale consiste à continuer l'élaboration de services de police communautaires. Cependant, le principal objectif est d'inclure activement les organisations et les personnes autochtones locales dans les services de police des collectivités autochtones, au moyen d'initiatives en matière de médiation et de résolution des différends, comme le programme *Julalikari* en Australie. Les méthodes d'arrestation par la police et le processus judiciaire traditionnels devraient être utilisés en dernier recours, de préférence avec l'accord de la collectivité. (voir aussi *Currie et al.*, 1992, sur le Canada). Une recommandation finale formulée dans le *Australian Deaths in Custody Report* traite d'une question épineuse à cet égard. Selon cette recommandation, les autochtones qui participent aux initiatives communautaires et policières devraient être adéquatement



les développements communautaires qui retiennent le plus l'attention se situent davantage au niveau rural que urbain. Toutefois, il serait possible, non sans difficulté, de transférer dans les régions de banlieue et les quartiers du centre de la ville les programmes qui ont bien fonctionné dans les petites villes. Ce transfert a même été recommandé dans le *National Report of the Australian Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody* (1991, 80).

Un article paru en 1991 dans un numéro spécial du *Aboriginal Law Bulletin* en Australie portant sur les services de police vaut la peine d'être cité. Dans son article intitulé «*The Role of Aboriginal Organizations In Improving Aboriginal-Police Relations*», Edmunds (1991, 13) précise que l'un des plus importants développements a été le programme Julalikari dans la ville de Tennant Creek, Territoire du Nord. Elle indique que le principal objet du programme Julalikari était de travailler avec la police, principalement par l'entremise du directeur de police, afin d'améliorer les relations entre la police et la collectivité. Un protocole adopté récemment définit la nature de ces relations et les secteurs de collaboration. Edmunds précise également ce qui suit :

[traduction] Un fait particulièrement important à noter, est que depuis cinq ans, le programme Julalikari a offert un système de patrouilles formées exclusivement de bénévoles, tant des hommes que des femmes. Ces patrouilles travaillent toutes les nuits, jusqu'à au moins trois heures du matin. Elles aident au maintien de l'ordre en prévenant les disputes ou en intervenant lors de celles-ci, en surveillant les détenus et en organisant des réunions le matin pour négocier et souvent résoudre les conflits qui ont pris naissance durant la nuit.

Bien que la plupart des programmes ruraux n'en soient encore qu'aux premières étapes de développement, ou viennent tout juste d'en sortir, la participation de la collectivité autochtone aux services de police des régions urbaines est encore en grande partie au niveau de la conceptualisation, et ce, tant au Canada qu'en Australie. Toutefois, les programmes comme Julalikari, lequel a aussi connu dernièrement des problèmes de financement et a été soustrait à la compétence du directeur de police (Edmunds, 1991, 14), devraient servir de modèles pour divers programmes urbains comme les foyers de transition administrés par des autochtones, la formation et l'emploi de femmes pour mener des enquêtes sur les infractions



Les données canadiennes provenant du *Manitoba Aboriginal Justice Inquiry Report* s'appliqueraient très bien à la situation des femmes autochtones en Australie. Le rapport d'enquête contient des données recueillies lors d'une étude menée récemment par l'Association des femmes autochtones de l'Ontario en 1989. D'après cette étude, 80% des femmes autochtones avaient été personnellement victimes de violence familiale. En outre, une étude effectuée par le *Manitoba Indigenous Women's Collective* pour les besoins de l'enquête a révélé que 53% des répondantes autochtones ont indiqué qu'elles avaient déjà été maltraitées physiquement. Fait important à noter, 74% de ces femmes ont indiqué qu'elles n'avaient pas demandé d'aide. De plus, les services de règlement des différends familiaux du gouvernement du Manitoba ont précisé que les femmes autochtones avaient toutes été maltraitées au moins 35 fois avant de recourir à de l'aide de l'extérieur (*Manitoba Aboriginal Justice Inquiry Report*, 1991, 482-3).

Cependant, il est important de préciser que les publications australiennes et canadiennes s'entendent pour dire que l'arrestation par la police et l'incarcération des autochtones est peut-être, au mieux, la dernière solution à utiliser dans ce genre de situation. Cette solution ne règle pas la cause du problème et contribue à accroître le taux d'incarcération des hommes autochtones. En outre, comme l'a souligné Payne (1990) dans le contexte australien, l'incarcération, que ce soit pour de courtes périodes de désintoxication ou pour de plus longues périodes, n'aide pas à régler l'aspect du problème lié à l'alcoolisme. À cet égard, Payne (1990, 10) précise ce qui suit :

[traduction] Ce sont souvent les femmes, les mères et les grands-mères qui ont à faire face aux problèmes de violence mentale et physique associés à l'alcoolisme. En ne cherchant pas les raisons sous-jacentes pour lesquelles les hommes (et les femmes) autochtones abusent de l'alcool et les circonstances qui entraînent l'auto-destruction et les mauvais traitements d'ordre physique et mental, nous laissons le cycle se perpétuer dans la prochaine génération et les suivantes.

Presque toutes les publications, au Canada et en Australie, s'entendent pour dire que le développement communautaire et les solutions de rechange à l'incarcération sont les plus susceptibles de freiner le cycle de la violence dans les collectivités autochtones. En Australie,

nombreux articles et rapports. Payne (1990, 9), dans son article d'un numéro spécial de *Aboriginal Law Bulletin* portant sur les questions touchant les femmes, précise que les groupes de femmes aborigènes dans le Territoire du Nord affirment qu'elles sont assujetties à trois types de lois : la loi des Blancs, la loi traditionnelle et la « loi du plus fort », cette dernière étant décrite comme une déformation de la loi traditionnelle utilisée pour justifier les voies de fait et les viols à l'endroit des femmes (c'est la loi aborigène qu'on ne conteste pas). Ainsi, contrairement à la campagne d'ordre public entraînant l'« intervention excessive » de la police à l'égard des aborigènes, il y a manifestement absence d'« attention de la part de la police lorsqu'il s'agit de violence, physique ou sexuelle, à l'endroit des aborigènes, et plus particulièrement des femmes et des enfants. Dans une société où, il n'y a pas si longtemps, on espérait que les populations aborigènes « dégénérées » finiraient un jour par « s'éteindre », ce fait n'est peut-être pas si surprenant. Quand nous ajoutons cette attitude colonialiste à la destruction des habitudes de vie traditionnelles des aborigènes et à l'introduction de l'alcool, nous obtenons l'image d'une société qui pourrait tout aussi bien être canadienne qu'australienne, décrite par Miller (1991, 10) :

[traduction] Les hommes traitent les femmes avec violence pour confirmer leur autorité. Ils commettent des meurtres, des voies de fait, des viols et des suicides par crainte de perdre une relation précieuse ou par jalousie à l'égard de leur épouse ou de leur conjointe. Cette crainte prend encore plus d'ampleur lorsqu'elle est vécue dans un contexte où l'homme a peu de possibilités de développer l'estime de soi (par exemple par un emploi valorisant).

Les recherches universitaires effectuées en Australie par Bolger (1991) et le *National Inquiry Into Racist Violence in Australia* (1991) coïncident avec les données canadiennes présentées dans le *Manitoba Aboriginal Justice Inquiry Report* (1991, 108), selon lesquelles le système judiciaire a été, et continue d'être, un facteur principal contribuant à l'oppression des femmes autochtones. Comme l'explique Bolger (1991) à propos du système judiciaire en Australie, cette attitude patriarcale et raciste selon laquelle il faut jeter la faute sur la victime ainsi que l'inaction des tribunaux ont pour effet de laisser croire aux hommes qu'il est acceptable de maltraiter et de violer les femmes.



accidents) chez les aborigènes âgés de plus d'un an, pour la période de trente ans allant de 1957 à 1986. Ces données montrent que pour la première moitié de cette période, les taux de décès dus à des «causes externes» étaient stables et relativement faibles (5,5% chez les hommes et 3,8% chez les femmes). Cependant, au milieu des années 80, la proportion de ce type de décès est passée à 22,6% chez les hommes et à 15,2% chez les femmes. La violence au sein des collectivités aborigènes a en ce moment des répercussions particulièrement dévastatrices sur les femmes et les enfants. Ceux-ci sont souvent maltraités physiquement et sexuellement et sont généralement moins en mesure de se défendre.

Il n'existe pas de données nationales établies de façon systématique, mais quelques études portant sur ce sujet ont été effectuées et exposent très bien le problème. Dans son article sur la violence faite aux femmes aborigènes, Atkinson (1990) fait état de trois études menées en Australie. D'abord, en se reportant aux données de Kimberley, elle constate que les hommes aborigènes de Kimberley étaient plus susceptibles de mourir d'un accident de motocyclette, d'un autre type d'accident ou de suicide, alors que les femmes aborigènes étaient plus susceptibles d'être victimes d'homicide (voir Hunter, 1989). Ensuite, elle cite des données indiquant que, en 1987, les femmes aborigènes représentaient 79% des victimes d'homicide dans le Territoire du Nord (voir *National Committee on Violence*, 1990). Enfin, Atkinson fait état des recherches effectuées plus au sud, dans la collectivité aborigène du Queensland. Dans ces recherches, Barber, et al., (1990) précisent que, bien qu'ils soient courants, les viols et les voies de fait sont très peu souvent déclarés. Ils ajoutent que dans une ville, il n'y a pas une seule fille aborigène âgée de plus de dix ans qui n'ait pas été violée (Atkinson 1990, 6).

Le fait que la police hésite à intervenir dans les cas de violence contre les aborigènes a été souligné par l'*Equal Opportunity Commission of Western Australia* (1990, 23), dans le *Report of the National Inquiry Into Racist Violence in Australia* (1991, 107) et par Hunter (1990). L'une des justifications les plus permicieuses pour expliquer l'existence de cette violence, et l'absence d'intervention de la police, est d'avancer que c'est «leur façon de vivre». Cette justification, qui confond les symptômes et la cause, a été critiquée dans de

excessive» dans les collectivités aborigènes ne serait pas transféré vers des services de justice communautaires ainsi que des programmes de réadaptation des alcooliques, la création d'emplois, l'éducation et les services de santé. L'élaboration de ces types de programmes de police communautaire et de services pour les aborigènes peut être également utile si l'on veut corriger l'«intervention insuffisante» en cas de torts faits aux aborigènes. C'est de cette préoccupation que nous allons parler.

Toutefois, une dernière observation s'impose. L'adoption, au Canada, des «règles Anunga» a été semble-t-il proposée pour rendre le maintien de l'ordre par la police auprès des autochtones plus professionnel, mieux adapté à la culture et pour faire appel à la collectivité. D'après un ensemble de données sur les relations entre la police et les aborigènes en Australie, en particulier selon la présente section, rien ne semble indiquer que les règles Anunga aient apporté de changement positif appréciable dans la façon dont la police australienne traite les populations aborigènes. Dans la section qui conclut le présent document, nous parlerons de la façon d'obtenir plus de succès que l'Australie dans ce domaine.

#### iv) L'«intervention insuffisante» de la police en ce qui a trait aux actes de violence commis dans les collectivités aborigènes : accroître la participation des collectivités aborigènes

Lors d'une récente conférence portant sur la police et la collectivité dans les années 1990 (*The Police and the Community in the 1990s*), organisée par l'*Australian Institute of Criminology*, ainsi que dans le document portant le même titre, on a affirmé que le degré élevé de violence avait entraîné une perturbation majeure de l'ordre public dans les collectivités aborigènes australiennes.

Selon Hunter (1990, 12), les actes de violence interpersonnelle ont augmenté, particulièrement depuis les deux dernières décennies, dans les collectivités aborigènes. Par exemple, il cite les données historiques de la région de Kimberly concernant la proportion de décès dus à des «causes externes» (homicide, suicide, accidents de motocyclette et autres



Par ailleurs, Finnane (1990) a prétendu que la police australienne a joué un rôle de plus en plus interventionniste en politique. Outre l'aspect établissement de programme (*agenda*), qui remonte à une centaine d'années, récemment en Australie, la police (organismes et syndicats) a joué un grand rôle dans les débats publics sur les questions de maintien de l'ordre, les effets de la police et d'autres questions de ce genre (Finnane, 1990, 218). Selon Cunneen (1990b) et la *National Inquiry Into Racist Violence in Australia* (1991), cette campagne de «maintien de l'ordre» a été dirigée particulièrement contre les aborigènes. Comme le fait observer Cunneen (1990b, 8), il a été clairement exprimé au milieu des années 80 qu'il existait un «problème de criminalité» dans l'ouest et le nord-ouest de la Nouvelle-Galles du Sud et que, dans une large mesure, ce problème était synonyme de «problème des aborigènes». Cette affirmation a été reprise pour l'ensemble de l'Australie dans le rapport NIRVA (1991). La conclusion est que, historiquement, la police fonctionne clairement dans un cadre social et politique plus large, et il est indiqué que, actuellement, la présentation des aborigènes comme correspondant à un problème de maintien de l'ordre, comme étant un groupe qu'il faut craindre ou qui n'a pas les valeurs sociales généralement acceptées donne une légitimité à des actes de violence raciste... ceux de la police étant les plus extrêmes et les plus préoccupants (1991, 121).

Un dernier aspect de l'«intervention excessive» basée sur le récent programme de maintien de l'ordre contre les populations aborigènes en Australie mérite d'être mentionné ici. Le rapport policiers-civils a augmenté considérablement en Australie, en particulier dans la dernière décennie. Par exemple, en Nouvelle-Galles du Sud, le rapport était de 1/766 en 1945 et de 1/432 en 1990. Toutefois, un rapport de la Commission internationale de juristes mettait en évidence le fait que la police était davantage concentrée dans les milieux urbains ayant des communautés aborigènes. Chatswood, banlieue nord de Sydney, avait un rapport policiers-civils de 1/926, tandis que celui de Bourke était de 1/120, celui de Wilcannia de 1/77, et celui de Brewarrina, de 1/100. Ces trois derniers endroits sont surtout aborigènes. Les aborigènes se sont récemment opposés publiquement aux méthodes coercitives de la police dans leurs collectives (*National Committee to Defend Black Rights*, 1992, 2). Les aborigènes d'Australie cherchent à savoir pourquoi l'argent consacré à cette «intervention

Des efforts ont récemment été faits pour résoudre les très sérieux problèmes concernant la police en Australie. Globalement, bien que certaines des initiatives communautaires semblent prometteuses, les efforts pour apporter des changements internes dans les attitudes et les actions des services de police semblent avoir eu très peu de succès. Cela vaut autant pour le traitement par la police des suspects aborigènes sous garde que du maintien de l'ordre dans les collectivités aborigènes. C'est ce que soutient la *National Inquiry into Racist Violence in Australia* (1991, 211-2), qui déclare :

Ces dernières années, les services de police ont tenté d'améliorer leurs relations avec la collectivité aborigène. Des comités de liaison police-aborigènes ont été créés, et la formation de la police dans ce domaine, améliorée. Toutefois, la commission d'enquête a constaté que les opérations de police sont encore menées avec insensibilité et parfois avec brutalité. Cette incohérence était évidente dans le prétendu «Redfern Raid», qui a eu lieu en février 1990... Le raid avait un caractère raciste. Sa planification reposait sur l'hypothèse selon laquelle des activités normales de surveillance ne peuvent avoir lieu dans la collectivité noire [aborigène], et il comportait un recours à la force dépassant de beaucoup ce qu'exigeait la protection de la société.

Ce type d'«intervention excessive» de la police témoigne bien, selon le rapport, du racisme institutionnalisé. Les agents comme tels n'étaient pas nécessairement motivés par le racisme, mais ils croyaient simplement que les pratiques «ordinaires» ne s'appliquaient pas, ou ne pouvaient pas s'appliquer, au maintien de l'ordre dans le cas des aborigènes.

L'un des principaux facteurs à l'origine de cette «intervention excessive» contre les populations aborigènes en Australie est l'intégration d'anciennes attitudes et pratiques colonialistes dans une nouvelle campagne de «maintien de l'ordre», en particulier au cours de la dernière décennie. Ce programme de «maintien de l'ordre» est apparu, selon O'Connor et Callahan (1989, 121), du moins au Queensland, lorsque l'État et les collectivités ont voulu faire face aux tensions sociales résultant des difficultés économiques qui sévissaient depuis la fin des années 70. Souvent, des solutions ont été cherchées dans la coercition, par l'expansion des pouvoirs de la police, des changements en matière de droit pénal et l'imposition par les tribunaux de peines plus lourdes.



En Australie, entre 1980 et 1988, plus de 100 aborigènes sont morts pendant qu'ils étaient sous garde, 63 % dans des locaux de police. La colère provoquée chez les aborigènes et dans les milieux juridiques par ce problème, qui s'est manifestée dans plusieurs cas particulièrement notables, a finalement entraîné la création de la *Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody* qui, après 2 ans et 24 millions de dollars, a remis son rapport final en 1991. Elle a constaté que les aborigènes risquaient 23 fois plus que les non-aborigènes de mourir pendant qu'ils étaient sous garde (Biles et al., 1990). Les 99 morts ayant fait l'objet d'une enquête, a conclu la commission royale, résultaient en grande partie d'une combinaison de négligence et de violence délictueuse. Dans environ la moitié des cas d'aborigènes morts dans ces conditions, ces derniers n'étaient emprisonnés que pour des problèmes liés à l'alcool. Néanmoins, 30 d'entre eux se sont pendus, 11 sont morts de blessures à la tête, 2 de coups de feu, 2 d'autres «traumatismes externes», 2 de la consommation de drogues et 5 d'alcool. Jusqu'ici, aucune poursuite n'a été annoncée contre la police à la suite de la *National Inquiry Into Racist Violence in Australia* ou de la *Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody*.

En fait, au moment même où la *Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody* commençait à tenir ses audiences, des policiers de la Nouvelle-Galles du Sud réalisaient une bande vidéo domestique dans laquelle ils se noircissaient le visage, se mettaient un noeud coulant autour du cou, tiraient sur le noeud en disant «Je suis David Gundy» et «Je suis Lloyd Boney». Un innocent, David Gundy, a été tué dans un raid raté de l'escouade d'intervention tactique à Sydney, en 1989, tandis que le second s'est pendu pendant qu'il était sous garde en Nouvelle-Galles du Sud; tous deux étaient aborigènes. La seule réaction officielle connue jusqu'ici à cette bande vidéo est la déclaration du commissaire de la *Commission into Deaths in Custody*, M. Wootten, qui y voyait une insensibilité et un mépris épouvantables, dont il n'était pas du tout surpris. Il faut malheureusement ajouter que, dans les 26 mois qui ont suivi la période de référence de la commission royale pour ses enquêtes, on a signalé la mort sous garde de 27 autres aborigènes et habitants des îles du détroit de Torres (*National Committee to Defend Black Rights*, 1992, 2).

pratiques et des méthodes de la police pour le traitement des aborigènes et des mécanismes concernant les plaintes en cas d'inconduite de policiers australiens comme suit :

Les instructions données à la police ne sont que des lignes directrices, qui n'ont pas force de loi. Des rapports de la *Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody* montrent que les services de police ont considéré ces instructions comme des lignes directrices, qui ne sont pas strictement applicables. Le commissaire Wootten a affirmé que, pour cette raison, il est difficile de tenir la police pour responsable même de manquements manifestes à une instruction exprimée dans des termes impératifs (NIRVA, 1991, 319).

Pire, selon le rapport NIRVA (1991, 210), la violence contre des suspects aborigènes, en particulier ceux mis sous garde, et l'«intervention excessive» à caractère raciste contre les aborigènes en général constituaient un problème notable pour l'ensemble de l'Australie<sup>3</sup>. Ici, il faut lire ce que contient le rapport NIRVA (1991, 210) sur le fait que 63 % des 133 déclarations à la Commission sur la violence raciste, l'intimidation et le harcèlement étaient contre la police :

Chose plus significative, les mémoires, les témoignages de vive voix et la recherche indépendante ont indiqué que des agents de police étaient souvent les auteurs de violences racistes contre des aborigènes. Bien que la commission ait reconnu la gravité de ces assertions, elles ont été faites avec tant de conviction et de régularité qu'elles indiquent au mieux une importante crise de confiance à l'égard de la police pour les aborigènes, et au pire la présence de violences racistes systémiques. La commission a dû conclure que les aborigènes et les habitants des îles font régulièrement l'objet de violence raciste, d'intimidation et de harcèlement de la part de la police.

Les témoignages donnés à la commission comprenaient des déclarations d'agents de police ayant été témoins de voies de fait, d'agression verbale, de menaces de mort et de viols à l'endroit de suspects aborigènes sous garde. Des preuves d'agression sexuelle, d'exploitation sexuelle et de viols à l'endroit de femmes et d'adolescentes aborigènes par la police ont été également présentées à la commission par divers particuliers et organismes (NIRVA, 1991, 89).



parce que les différences que nous avons constatées subsistent lorsque nous limitons notre comparaison aux jeunes non autochtones qui sont dans un état de grande pauvreté. Ainsi, même les jeunes autochtones qui vivent dans un monde moderne, en ville, semblent être plus mal traités que les jeunes Blancs qui sont tout au bas de l'échelle sociale, malgré l'introduction d'un système complexe d'intervention sociale (1989, 18).

Troisièmement, en ce qui concerne la crainte de violences souvent mentionnée selon l'étude de Staden (1987), des préoccupations sociales et de nouvelles données concernant la violence exercée par la police contre les jeunes autochtones en Australie. Une très forte proportion de jeunes autochtones font part de violences devant des commissions et à l'occasion d'enquêtes. Cunneen (1990a) fait à ce sujet un tour d'horizon des témoignages.

Selon sa propre étude pour la *National Inquiry Into Racist Violence*, plus de 85 % des jeunes contrevenants interrogés dans trois États de l'Australie ont signalé avoir été frappés, cognés, avoir reçu des coups de pied ou des claques (1990a, 2). Chose importante, Cunneen (1990a, 55-56) a cherché à vérifier si la violence alléguée était à caractère raciste, c'est-à-dire plus commune contre les jeunes autochtones. Il a cité des études montrant que les jeunes non autochtones étaient également l'objet de violences de la part de la police. Il conclut toutefois que celles-ci semblent plus fréquentes contre les suspects autochtones. Il mentionne les écarts entre des estimations générales de la violence policière et ses propres données spécifiques, comme suit :

[traduction] Tandis qu'environ la moitié des jeunes interrogés pour l'étude Alder (1990) et le tiers dans le cas du *Youth Justice Project* (1990) ont allégué des violences policières, quelque 90 % des jeunes autochtones interrogés pour ce rapport ont fait de même. La différence est plus apparente si l'on considère spécifiquement le sexe : pour le *Youth Justice Project* (1990, 254), on signale qu'une fille sur 15 se plaint de la violence de la police, tandis que pour ce rapport, ce nombre est 11 sur 15.

Malheureusement, l'échec des règles Anunga n'est qu'un des éléments du problème général très sérieux d'«intervention excessive» contre les autochtones de l'Australie. L'une des analyses les plus exhaustives de ce problème, entre autres, est le rapport de la *National Inquiry Into Racist Violence in Australia* (1991) (NIRVA). Ce rapport conclut l'étude des

plus, Rees (1982b, 74) dit que le type de personne présentée comme tiers («indépendante») représentait souvent un symbole d'autorité pour la plupart des jeunes, pouvant donc être difficile à «distinguer» d'un policier.

Trois autres aspects de la recherche sur le traitement par la police des jeunes aborigènes en Australie ajoutent de nouvelles preuves de l'échec des «règles Anunga». D'abord, après une analyse minutieuse des «règles», de décisions judiciaires comparables et des règlements de la police, Rees (1982b) a conclu que, si les cours supérieures d'Australie hésitent à admettre des aveux qui n'ont pas été faits en présence d'un tiers, on ne peut avec assurance en dire autant des tribunaux pour adolescents. Vu la très forte représentation des jeunes autochtones dans le système judiciaire canadien, voilà qui est digne d'attention au Canada.

Deuxièmement, un document de travail récent intitulé *Youth Crime and Criminal Justice in Queensland* (1992, 57), publié par la *Criminal Justice Commission of Queensland*, corrobore d'autres études en affirmant que les jeunes aborigènes étaient inutilement et délibérément l'objet d'accusations sans motif suffisant ou d'accusations multiples, d'où l'apparence d'un casier judiciaire chargé dès la première jeunesse. Cela va dans le sens d'autres études australiennes sur les pratiques de mise en accusation par la police des jeunes aborigènes par rapport aux non-aborigènes et sur les solutions de rechange à la procédure officielle devant le tribunal pour adolescents. Deux des plus importantes sur ce sujet sont de Gale et Wundersitz (1987-89). Une constatation fondamentale repose sur une comparaison du traitement des jeunes aborigènes et non aborigènes, selon les conditions socio-économiques. L'étude statistique est rare dans la recherche sur les autochtones et le système de justice, en Australie ou au Canada. Les auteurs ont conclu leur analyse du traitement avant audience des jeunes comme suit :

[traduction] Ainsi, la principale constatation de cette étude est que l'envoi devant le tribunal est surtout déterminé par un traitement différentiel par la police au moment de l'arrestation et que les comités de dépistage, loin de contre l'action de la police, ajoutent au sérieux de la situation des jeunes aborigènes. C'est une situation très grave

Il a été noté que les seuls aspects nouveaux des «règles Anunga» sont qu'«un ami du détenu» doit être présent pendant l'interrogatoire et qu'aucune question n'est posée tant qu'on n'a pas expliqué au suspect l'avertissement habituel. Le reste des lignes directrices ne consiste apparemment qu'à étoffer le code des juges anglais et le règlement de la police (Rees, 1982a, 43). L'un des meilleurs aperçus des éléments fondamentaux des «règles Anunga» est fourni par Cunneen (1990a) dans son étude sur les jeunes aborigènes et leur interrogatoire par la police. Il a beaucoup été question de cela au Canada à la suite de l'enquête concernant Donald Marshall Jr. Il cite des recherches d'O'Connor et Tillbury (1986, 24) pour lesquels il existe un consensus selon lequel les jeunes [aborigènes], par ignorance ou par peur, sont incapables de faire valoir leurs droits lors de l'interrogatoire. L'auteur cite également une étude par Staden (1987) de 50 entretiens avec des jeunes aborigènes dans les centres de détention provisoire de la Nouvelle-Galles du Sud. Staden (1987) a constaté ce qui suit :

[traduction] Seuls 11 % des jeunes interrogés ont pleinement compris l'avertissement officiel sur le droit de se taire, mais la majorité ont dit qu'ils savaient qu'ils n'avaient pas à répondre aux questions. Chose importante, des 37 qui ont dit comprendre qu'ils n'avaient pas à répondre aux questions, 32 ont répondu. La principale raison, ont-ils dit, est qu'ils voulaient éviter la violence de la police (citée dans Cunneen, 1990a, 32).

Il n'existe pas de données empiriques nationales systématiquement recueillies sur le nombre d'entretiens avec des jeunes aborigènes menés par la police sans que soit présent un adulte «indépendant». Toutefois, des données, obtenues de certains États, ne sont pas

favorables aux «règles Anunga» (Cunneen, 1990a, 32). Une étude de Bacon et Irwin (1990) à Sydney a permis de constater que, sur 25 jeunes accusés, seuls 13 avaient été interrogés en la présence d'une personne autre qu'un policier. Il existe également des données provenant de deux études sur l'Australie-Occidentale par Rayner (1988, 39). Selon l'étude Longmore, 50 % des jeunes aborigènes interrogés par la police ont demandé qu'un parent ou un ami soit averti. Mais, selon l'étude, dans 86 % des cas, aucun adulte autre qu'un policier n'était présent. De même, l'étude McDonald a révélé que, dans 945 des cas, il n'y avait pas d'autre adulte. Et, ce qui n'arrange rien, Rayner (1988, 39) signale que, selon l'étude McDonald, dans certains cas, des parents venus au poste de police n'ont pu assister à l'interrogatoire. De



En vertu de ces 9 «règles», la Cour suprême du Territoire du Nord de l'Australie a jugé qu'un interprète devrait être présent si nécessaire; si possible, un «ami du détenu», en qui celui-ci a confiance, devrait assister à l'interrogatoire; il faut prendre soin d'utiliser des termes simples lorsqu'on donne un avertissement concernant les droits et de formuler les questions de façon à ne pas suggérer les réponses; enfin, dans la mesure du possible, faire obtenir au détenu l'assistance judiciaire qu'il réclame (voir annexe I). Toutefois, selon la déclaration judiciaire qui vient après la liste des 9 dispositions concernant le traitement des suspects aborigènes dans *Anunga and others* (1976, 412), les lignes directrices ne sont pas des règles absolues, mais leur non-observation peut entraîner l'exclusion des déclarations des personnes interrogées.

Vu qu'*Anunga* (1976) ne pose que des lignes directrices, qui visent d'abord à assurer la recevabilité des déclarations et ne prévoient pas de sanctions comme telles pour les écarts de conduite de la police, toutes les études australiennes concluent qu'elles n'ont eu pratiquement aucun effet positif sur le traitement par la police des suspects aborigènes. En fait, depuis leur promulgation, comme en conviennent la plupart des observateurs, les relations entre la police et les aborigènes se sont sensiblement détériorées. Sweeney (1992) a récemment publié une analyse approfondie de changements récents en matière d'interrogatoire de suspects aborigènes à la suite d'infractions à des lois du Commonwealth (fédérales) en Australie. Il a fait remarquer que la nécessité de protéger les droits des suspects aborigènes et des îles du détroit de Torres au cours des interrogatoires a fait l'objet d'innombrables commentaires dans les milieux judiciaires et universitaires, et ajouté que, malgré les lignes directrices Anunga, qui guident les interrogatoires de police relatifs aux aborigènes du Territoire du Nord et les directives administratives ultérieures données dans d'autres administrations (voir annexe II), l'interrogation des suspects aborigènes continue de présenter d'importants problèmes (1992, 10). L'un des principaux est que l'observation des lignes directrices par la police n'est pas obligatoire, et les tribunaux ne disposent pas de règle d'exclusion absolue lorsque les lignes directrices ne sont pas appliquées.



publique en relation avec les jeunes autochtones étaient délibérément fondées sur la race, les pratiques du système de justice restent soumise idéologiquement au principe de droit - égalité et procédure équitable. Il devient donc de plus en plus important de comprendre le rôle de la police dans le processus de criminalisation et d'intervention de l'État, en particulier les pratiques de police qui accordent le plus de latitude dans le recours aux moyens (1990, 3-4).

Il a également été reconnu au Canada par Griffiths et Verdun-Jones (1989, 551) que le taux élevé d'arrestations d'autochtones dans nombre d'administrations soulève de sérieuses questions au sujet des relations entre les Indiens et la police. Deux préoccupations majeures sous-tendent l'étude de ces relations, «l'intervention excessive» de la police auprès des autochtones «visibles» en milieu urbain, en ce qui concerne l'arrestation, les pratiques de mise en accusation et le traitement, et «l'intervention insuffisante» par rapport à la violence moins «visible» contre les autochtones, en particulier contre les femmes. Dans la prochaine section, nous traitons de la question de «l'intervention excessive» auprès des autochtones, et en particulier de l'adhésion de la police aux «règles Anunga» en Australie. Dans la section suivante, nous allons examiner «l'intervention insuffisante» par rapport aux collectivités autochtones.

### iii) L'«intervention excessive» par rapport aux autochtones d'Australie : du colonialisme au racisme systémique du «maintien de l'ordre»

Comme nous l'avons noté dans l'introduction, d'après des constatations antérieures de l'enquête sur l'affaire Donald Marshall Jr., du rapport de l'*Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba* (1991), du rapport *Procès de la justice* en Alberta (1991) et du rapport de la Commission de réforme du droit sur les peuples autochtones et la justice pénale (1991), tous les auteurs ont conclu que le traitement par la police canadienne des autochtones au stade de l'interrogatoire et au sujet de la recevabilité des déclarations devrait être conforme à ce qu'ils appellent les «règles Anunga». Par exemple, le rapport de la Commission de réforme du droit (1991) cite le rôle de l'affaire *R. c. Anunga* (1976) dans l'établissement des «règles» pour la recevabilité des déclarations de suspects autochtones.

sont les deux cas les plus notables de cette situation. Cela correspond à des recherches antérieures sur des données de source policière par Bienvenue et Latif (1974), qui ont

constaté une surreprésentation appréciable d'autochtones de sexe masculin et féminin dans les arrestations opérées par la police de Winnipeg, en particulier pour ce qui est des femmes.

Enfin, deux faits méritent d'être notés dans cette section. La plupart des analystes concluent que la surreprésentation des autochtones dans le système de justice pénale n'a généralement guère montré jusqu'ici des signes d'une stabilisation ou d'une diminution (cf. Satzewich et Wotherspoon, 1993, 264). Toutefois, le rapport de la *Manitoba Aboriginal Justice Inquiry* (1991) concluait que la surreprésentation croissante des autochtones dans les prisons est un phénomène postérieur à la Seconde Guerre mondiale. Avant cela, y lit-on, la

proportion des autochtones en prison n'était pas supérieure à leur pourcentage de la population (1991, 101). Par exemple, le pourcentage des détenus d'origine autochtone au pénitencier de Stony Mountain, au Manitoba, est passé de 22% en 1965 à 33% en 1984 et à 46% en 1989. Cette question n'est guère traitée dans d'autres études. La majorité des documents publiés, par des gouvernements et par des chercheurs, commencent l'analyse de cette question au début des années 70 ou plus tard (cf. Schmeiser, 1974; McCaskill, 1970; McCaskill, 1985, analyse longitudinale 1970-1984).

Il est possible de voir le rejet du livre blanc «assimilationniste» après 1969 au Canada comme un nouveau début pour les autochtones, en ce qui concerne le début de la régénération par l'évolution des revendications territoriales, l'autonomie gouvernementale et peut-être par les initiatives de la justice applicable aux autochtones. Toutefois, comme Cunneen (1990a) l'a écrit, dans le contexte australien :

[traduction] Si l'on tient compte du nombre de jeunes autochtones qui passent par les établissements correctionnels, il est alors possible de voir la continuité avec des politiques antérieures qui légitimaient la séparation des enfants autochtones d'avec leurs familles. En fait, le processus de criminalisation a remplacé la doctrine antérieure déclarée de génocide, de disparition progressive des autochtones. Les jeunes ne sont apparemment plus placés en établissement parce qu'ils sont des *aborigènes*, mais parce qu'ils sont des *criminels*. Tandis que les pratiques antérieures de l'assistance

Des données sur leur surreprésentation en général au Canada sont présentées au tableau 3. Le problème d'une surreprésentation relativement importante dans les établissements provinciaux et fédéraux commence en Ontario (8 % et 5 %), s'aggrave au Manitoba (47 % et 40 %), atteint un sommet en Saskatchewan (66 % et 54 %), puis décline en Alberta (11 % et 23 %) et en Colombie-Britannique (19 % et 14 %). Les taux sont également très élevés au Yukon (65 % et 44 %) et dans les Territoires du Nord-Ouest (88 % et 75 %). Dans l'ensemble, en 1989-1990, les autochtones, qui constituaient moins de 3 % de la population du Canada, représentaient 18 % et 11 % des incarcérations dans les établissements provinciaux et fédéraux (cf. tableau 3).

À ces données de base, il faut en ajouter de nouvelles pour donner un tableau plus complet de la situation. Hylton (1982) a conclu en disant qu'un garçon, Indien inscrit, atteignant ses seize ans en 1976 risquait à 70 % d'être incarcéré au moins une fois dans un centre correctionnel provincial avant l'âge de 25 ans, contre 8 % pour un non-autochtone. Ces données sont corroborées par le rapport Procès de la justice pour l'Alberta (1991), selon lequel 78 % des Indiens de sexe masculin interrogés par l'*Indian Association of Alberta* ont dit avoir été arrêtés à un moment donné.

De même, il y était indiqué qu'en Alberta les jeunes autochtones constituaient environ 5 % de la jeunesse, mais environ 35 % des jeunes contrevenants incarcérés en 1989. En Saskatchewan, en juin 1991, les jeunes autochtones constituaient 45 % de tous les jeunes contrevenants ayant fait l'objet d'une décision, mais 72 % de ceux qui étaient incarcérés. Ils représentaient également 42 % des jeunes inscrits à des programmes communautaires (probation, travail communautaire, restitution ou dédommagement), mais seulement 29 % des jeunes auxquels s'appliquaient des solutions de rechange (cf. *Saskatchewan Indian Justice Review Committee*, 1992, 11). Au Manitoba, on trouve, en 1989, un taux analogue (61 %) d'autochtones dans les établissements pour les jeunes. Là encore, la plus forte surreprésentation dans le système de justice concerne les femmes, qui représentaient, ces dernières années, près du tiers des détenues du pénitencier fédéral pour femmes de Kingston et pas moins de 85 % des admissions au niveau provincial en Saskatchewan en 1990-1991. Ce



Québec. Les plus grandes concentrations d'autochtones par rapport à la population provinciale se trouvent au Manitoba, en Saskatchewan, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon, les chiffres absolus étant relativement bas dans ces deux dernières régions (cf. Frideres, 1988, 153, et tableau 2). En 1991, on comptait plus de 100 000 Indiens inscrits et Métis en Saskatchewan. Quarante-six pour cent des Indiens inscrits vivaient hors des réserves, et 37% des Métis de la Saskatchewan vivaient dans les centres urbains de Regina, de Saskatoon et de Prince-Albert. Comme dans le Territoire du Nord en Australie, on prévoit que les autochtones constitueront plus de 20% de la population de la Saskatchewan au tournant du siècle (*Saskatchewan Indian Justice Review Committee*, 1991, 5-6).

Des données analogues existent pour le Manitoba, où pas moins de 63% de la population autochtone estimée à 130 000 personnes en 1991 se trouvait hors des réserves. Cela est surtout attribuable à la population métisse relativement importante (47 000); 63% des Indiens inscrits au Manitoba vivent dans des réserves; c'est l'un des plus hauts pourcentages au Canada. En Alberta, où les nombres sont analogues à ceux de ces deux provinces, mais où le pourcentage (4,8%) de la population est plus faible, 44% des autochtones vivaient hors des réserves en 1986, avec à peine moins du tiers de ce groupe urbain à Edmonton et à Calgary. En ce qui concerne les Indiens inscrits, au 30 septembre 1990, 37% vivaient hors des réserves en Alberta (cf. Alberta, rapport *Procès de la justice*, 1991).

Il faut accorder une attention particulière à la situation démographique des autochtones au Manitoba et en Saskatchewan. C'est par rapport à ces deux provinces, où les populations relativement nombreuses s'accroissent, où leurs pourcentages par rapport à la population des provinces et leur concentration croissante en milieu urbain coïncident avec la plus forte surreprésentation d'autochtones dans les établissements correctionnels fédéraux et provinciaux, que l'on trouve les préoccupations les plus sérieuses au Canada au sujet des autochtones et du système de justice pénale.

D'Souza (1990) indique un niveau comparable de surreprésentation des jeunes autochtones placés sous garde en Australie-Occidentale. Il ajoute que les enfants autochtones ne constituent toutefois que 12 % des cas de déjudiciarisation et que 29 % de tous les enfants amenés devant le tribunal.

Enfin, dans cette étude de la surreprésentation des autochtones dans le système de justice, nous devons parler de l'aspect historique. Midfort (1988, 172) fait remarquer que, en Australie-Occidentale, où l'on retrouve actuellement la surreprésentation la plus élevée parmi les cinq États, seulement 9 % de la population carcérale était, en 1949, autochtone. C'était également le point le plus bas pour ce qui est de la population autochtone. Dans les années 50 et au début des années 60, le pourcentage des détenus autochtones s'est lentement élevé, passant à 16,7 % du nombre quotidien moyen des inscrits au registre en 1964. Depuis lors, il s'est élevé rapidement jusqu'à un maximum de 37 % du nombre moyen de détenus au registre en 1981, où il s'est stabilisé. L'une des principales raisons de cette rapide augmentation, selon Midfort (1988, 172), ce furent les modifications apportées à la loi en 1968 pour donner aux gardiens de bétail autochtones le même salaire que les Blancs. Jusqu'à cette époque, les propriétaires blancs des stations avaient accepté sur leur propriété la présence de grands groupes familiaux d'autochtones en retour d'un travail peu ou pas payé. Les propriétaires n'étaient généralement pas disposés à payer le salaire minimum convenu et, par conséquent, beaucoup d'autochtones ne pouvaient travailler. D'où leur déplacement en masse vers les villes du Nord. Malheureusement, il existait peu d'emplois pour eux dans les régions urbaines et encore moins qui correspondaient à leur mode de vie traditionnel.

L'enchaînement actuel - pauvreté, désorganisation de la vie traditionnelle et incarcération des autochtones en milieu urbain - avait commencé.

Le Canada compte environ deux fois plus d'autochtones que l'Australie, et leur proportion à l'échelle nationale est le double. Toutefois, leur distribution régionale, leur concentration en milieu urbain et leur représentation dans le système de justice sont comparables à ce qu'on constate en Australie. Selon les données récentes, des 711 120 autochtones recensés (2,8 % de la population du Canada), environ 84 % vivent à l'ouest du

l'Australie-Occidentale et les minimums de 5 % dans le Territoire fédéral de la capitale et de 4,1 % dans le Victoria (1991, 193). Chose peut-être plus importante, ils indiquent que le taux national de mise sous garde des autochtones par la police était de 3 539 pour 100 000, tandis que le taux correspondant pour les non-autochtones était de 131. D'après ces données, les auteurs croient pouvoir conclure que, en août 1988, le pourcentage des autochtones arrêtés et mis dans des cellules était 27 fois supérieur à celui des non-autochtones (McDonald et Biles, 1991, 193).

En ce qui concerne la répartition selon le sexe, ils affirment que les femmes autochtones représentaient presque 50 % des femmes mises sous garde par la police, même si elles constituaient moins de 1,1 % de la population féminine adulte au niveau national (1991, 194). Au sujet des inculpations, McDonald et Biles (1991, 196-7) ont constaté que l'ivresse publique et d'autres infractions à l'ordre public, comme les voies de fait simples, qui peuvent aussi concerner la consommation d'alcool, représentaient presque 64 % de celles qui touchaient les autochtones, mais seulement 32 % dans le cas des non-autochtones. Cette situation s'apparente à celle du Canada, tout comme la surreprésentation des jeunes autochtones dans le système de justice applicable aux jeunes, qui constitue le prochain point traité.

L'une des meilleures analyses de la surreprésentation et du traitement des jeunes autochtones dans le système de justice est l'étude de Cunneen (1990a), *Aboriginal Juveniles and Police Violence*, pour la *National Inquiry into Racist Violence*. Selon Cunneen (1990a), des chiffres récents au niveau national indiquent que ces jeunes sont massivement représentés dans les établissements spécialisés, dans certains États plus que les adultes (1990a, 3). Il cite des données de Semple (1988) qui montrent que les jeunes autochtones sont surreprésentés dans les établissements pour les jeunes dans tous les États australiens, les pourcentages allant d'un maximum de 25 fois plus que les jeunes non autochtones à un minimum de 7 fois plus. Cunneen (1990a, 3) signale de même, pour les trois États touchés par son étude, que la proportion des jeunes autochtones dans l'ensemble des jeunes détenus atteignait 73 % dans l'Australie-Occidentale, 32 % dans le Queensland et 23 % dans la Nouvelle-Galles du Sud.



étaient inculpés de crimes commis en milieu urbain (cf. également le rapport Procès de la

justice, Alberta, 1991, vol. 2).

Un recensement de 1990 (*Australian National Prison Census*) fournit des données sur le pourcentage des détenus aborigènes (cf. tableau 1). Fait à noter, contrairement au Canada, chaque État peut promulguer des lois pénales et il n'existe en Australie aucune répartition fédérale-provinciale en ce qui concerne les peines imposées ou les établissements

correctionnels. Le pourcentage de détenus aborigènes (par rapport au pourcentage de la population aborigène) va d'un minimum de 3,8% (contre 0,3%) dans le Victoria et 5,1% (c. 1,5%) en Tasmanie à 9,1% (c. <1%) dans la Nouvelle-Galles du Sud, 13,3% (c. 1,1%) dans l'Australie-Méridionale, puis à 16% (c. 2,4%) dans le Queensland, avant de grimper jusqu'à 34% (c. 2,7%) dans l'Australie-Occidentale et 68,9% (c. 22,4%) dans le Territoire du Nord. Ces pourcentages maximums dans l'Ouest et le Nord en ce qui concerne les

aborigènes par rapport à la population générale, et plus encore par rapport à la population carcérale, sont très semblables à ce qu'on trouve au Canada. De plus, dans l'Australie-Occidentale comme dans l'Ouest canadien, les femmes aborigènes constituent un pourcentage plus élevé de la population carcérale que les hommes. Toutefois, les écarts en pourcentage sont ici beaucoup plus faibles, 37,4% contre 33,8% respectivement (cf. tableau 1). En Australie, c'est aux prisons des postes de police que correspondent les taux de surreprésentation les plus élevés globalement, particulièrement pour les femmes, dans le système de justice pénale, et c'est actuellement une question très explosive en Australie.

Des données détaillées sur cette question proviennent de l'analyse faite récemment par McDonald et Biles (1991) de l'enquête *Australian National Police Custody*, menée en 1988 par le premier pour la *Royal Commission Into Aboriginal Deaths in Custody*. Les auteurs rendent compte d'un total de 28 566 cas de mise sous garde concernant huit corps de police en Australie pendant une période d'un mois, en août 1988. Ils ont constaté que les aborigènes étaient mêlés à presque 29% des cas dans lesquels l'état d'aborigène était mentionné, la proportion variant entre les maximums de 76% dans le Territoire du Nord et de 54% dans

des revendications territoriales et la souveraineté autochtone dans la foulée du rejet du livre blanc «assimilationniste» de 1969 sur les populations autochtones canadiennes et la négation de la doctrine *terra nullius* en Australie, forment un mouvement largement irréversible vers des changements dans le traitement des autochtones par la société. C'est peut-être plus vrai au Canada, mais c'est également une réalité nouvelle en Australie, surtout du point de vue des relations entre les populations autochtones et la police.

## ii) Données démographiques et comparatives sur la surreprésentation dans le système de justice pénale

Étant donné l'absence de processus de relations par traités et le rejet par les populations autochtones de la tentative faite par les Australiens de race blanche d'introduire un système de «castes», les peuples indigènes d'Australie n'ont pas la même «fragmentation définitionnelle» qui a été créée au Canada, largement d'après la Loi sur les Indiens de 1876 (cf. Gibbins et Ponting, 1986, 21). Ces peuples d'Australie se composent des descendants des autochtones du continent et des îles du détroit de Torres, au large de la côte nord-est de l'Australie. En 1986, selon les données du recensement australien, les autochtones constituaient 1,4% de la population totale. Mais, dans le Territoire du Nord et l'Australie-Occidentale, ils représentaient respectivement 22% et 2,6% de la population. Des 228 000 autochtones et habitants des îles du détroit de Torres compris dans ce recensement, plus de la moitié se trouvaient dans la Nouvelle-Galles du Sud et le Queensland.

Il est à noter, du point de vue de la présente étude, que, dans le Victoria, la Nouvelle-Galles du Sud et le Territoire fédéral de la capitale, 90% des autochtones vivent dans des centres urbains. Selon la définition des centres urbains pour le recensement de 1986, ils consistent en un ou plusieurs districts contigus ayant un caractère urbain et représentant une agglomération d'au moins 1 000 personnes. Toutefois, 25% de la population autochtone totale habitait des grands centres urbains, au moment du recensement australien de 1986 (NIRVA, 1991, 59-60). De plus, Frideres et Robertson (à paraître) font remarquer qu'en Australie, comme au Canada, pas moins de 50% à 60% des autochtones incarcérés

Le Canada et l'Australie ont un legs très semblable du point de vue des lois, des agents et des politiques employés contre les populations autochtones dans l'espoir qu'elles «cessent d'exister». En Australie, dans les premières années de la colonisation, il était assez explicite que les populations autochtones devaient ou allaient disparaître. Dans les stades apparemment ultimes de ce processus, la population autochtone en diminution rapide était transférée, de force si nécessaire, dans des réserves, en vertu de l'*Aborigines Protection and Restriction of the Opium Act* de 1897. La population autochtone de l'Australie était passée de quelque 300 000 à 400 000 personnes en 1788 (de plus récentes estimations allant jusqu'à un million) à 81 000 en 1933, par la maladie, les conflits et la désintégration de la société traditionnelle (cf. *Report of National Inquiry Into Racist Violence in Australia* (NIRVA), 1991, 59). La population autochtone de l'Australie n'est pas disparue comme prévu. En 1967, un référendum fédéral a donné au Commonwealth le pouvoir de légiférer au sujet des autochtones dans chacun des États, a reconnu les autochtones comme citoyens de l'Australie avec les pleins droits de vote et en a tenu compte dans le recensement (NIRVA, 1991, 45). Selon le recensement de 1986, cette population a recommencé à croître pour atteindre le chiffre officiel de 228 000.

Au Canada, un processus historique analogue de ségrégation, de contrôle paternaliste légalisé et de déclin de la population, jusqu'à un certain point, a eu lieu dans le cadre de la loi intitulée *Act for the Gradual Civilization of the Indian Tribes* de 1857 et de l'infâme *Loi sur les Indiens* de 1876 (cf. Frideres et Robertson, à paraître, 6). La population autochtone canadienne inscrite est passée de 300 000 à 350 000 environ à 108 500 en 1881, et elle est restée plus ou moins à ce niveau jusqu'aux années 40, où elle a commencé rapidement à tripler pour atteindre 349 000 en 1984 (cf. Herberg, 1989 et Frideres, 1988, 140). Selon de récentes publications, la population autochtone totale (Indiens inscrits et non inscrits, Métis, Inuit) a tout juste dépassé le chiffre de 700 000 au Canada, surtout à cause de son taux de natalité beaucoup plus élevé que le taux national (ministère de la Justice, 1991, 5).

L'accroissement de la population, l'esprit plus militant, comme en témoigne l'affrontement entre les Mohawks et l'armée à Oka, joints aux pressions pour le règlement



Chose importante pour les besoins du présent document, le rapport de l'*Australian Royal Commission Into Aboriginal Deaths in Custody* (1991, 10) contient également, dans ce contexte, ce qui suit :

[traduction] Mais il y avait un aspect des relations entre les populations aborigènes et les populations non aborigènes qui était très important pour tous les autres et où elles ne pouvaient pas être plus mauvaises; ce sont celles entre les populations aborigènes et les corps de police de la société dominante.

Comme il est indiqué dans l'introduction, des préoccupations semblables ont été exprimées par le *Saskatchewan Indian Justice Review Committee* (1992, 20).

La centralité historique de la police comme agent de la colonisation et de la surveillance des populations aborigènes est bien présentée, et presque dans les mêmes termes pour des périodes semblables, par la *Manitoba Aboriginal Justice Inquiry* (1991) et l'*Australian Royal Commission Into Aboriginal Deaths in Custody* (1991). Même si elle vient d'être annulée dans une décision marquante en juin 1992, l'adoption de la doctrine juridique de la *terra nullius*, terre inoccupée, en Australie, après sa fondation par le gouverneur Phillips en 1788, a empêché le processus de relations par traités que nous avons eu au Canada<sup>2</sup>. Néanmoins, les auteurs canadiens sont presque entièrement d'accord avec l'*Australian Royal Commission Into Aboriginal Deaths in Custody* (1991) lorsque celle-ci conclut :

[traduction] Les agents de police partageaient toutes les caractéristiques de la société où ils étaient recrutés, y compris l'idée de la supériorité raciale par rapport aux populations aborigènes et l'idée de la supériorité des Blancs en général; et étant membres d'une organisation centraliste où règne la discipline, ils pouvaient avoir des idées plus arrêtées que d'ordinaire; mais surtout, il y avait le fait que la police exécutait sur le terrain les politiques du gouvernement et cela la mettait en conflit continu avec les populations aborigènes. Le policier était le bras du pouvoir, chargé d'appliquer les politiques de contrôle et de surveillance, souvent celui qui prenait les enfants, qui rassemblait ceux qui étaient accusés de violer les droits des colons. Il accomplissait la plus grande partie de son travail aux limites des colonies non aborigènes où la tradition de violence et de dureté des manières était la plus forte (1991, 10).

Le document conclut par un résumé de la façon dont les relations entre les autochtones et la police en milieu urbain au Canada peuvent progresser par l'examen de l'expérience et des études en Australie dans le domaine considéré.

## i) Historique des relations entre la police et les autochtones au Canada et en Australie

Presque toutes les études universitaires et gouvernementales sur les autochtones et le système de justice pénale doivent commencer ou finir par aborder les simples données sur la surreprésentation des autochtones dans le système de justice. Toutefois, des rapports publiés récemment au Canada et en Australie sur cette question, comme ceux de l'*Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba* (1991, 83) et de l'*Australian Royal Commission Into Aboriginal Deaths in Custody* (1991, 8), ont conclu que ces données ne peuvent être complètement comprises que par rapport à l'histoire du traitement des autochtones par les populations colonisatrices. Malheureusement, la *Royal Commission on the Donald Marshall Jr. Prosecution* n'a pas fait porter son attention là-dessus et a fait l'objet des vives critiques d'analystes autochtones, comme Turpel (1992, 93), pour cette raison (cf. aussi Jackson, 1989, 216).

Essentiellement, aucun analyste ne serait en désaccord avec Turpel (1992, 94) lorsqu'elle dit, dans sa critique de l'enquête sur l'affaire Marshall, que les processus liés du racisme et du colonialisme sont les causes de la tragédie du système de justice pénale dans son application aux autochtones<sup>1</sup>. Pour que de véritables changements puissent se produire, nous devons nous attaquer aux causes et reconnaître que «le racisme institutionnalisé à l'égard des autochtones est une conséquence secondaire de la colonisation, de l'imposition d'un régime juridique, politique et culturel étranger» (Turpel, 1992, 94). La pauvreté, l'alcool et l'aliénation, facteurs généralement cités de la représentation des autochtones dans le système de justice pénale, sont dignes d'être notés, mais sont d'abord des variables intervenantes, non les causes du problème dans la plupart des pays (cf. Jackson, 1989, 216).

pour préciser la nature du problème, ont recours à des généralisations sur les conflits culturels, la surreprésentation dans les établissements correctionnels et diverses formes de discrimination. De même, la recherche de solutions, y compris par l'examen de la situation dans d'autres pays, comme les États-Unis et l'Australie, n'a pas échappé à l'approche «sommaire». Une approche non critique de ce genre peut poser un problème particulier lorsqu'on cherche à reprendre des projets pilotes réussis dans d'autres collectivités, régions et pays.

Deuxièmement, nous devons éviter le piège qui consiste à croire, comme dans le cas de nombreux chercheurs, qu'un système de justice mieux adapté et plus efficace résoudra tous les problèmes des collectivités autochtones. Il est important de définir les problèmes que rencontrent les autochtones dans des systèmes de justice non autochtones. Toutefois, il peut y avoir des problèmes que la gestion de la justice par des autochtones peut résoudre, et d'autres beaucoup plus difficiles. Enfin, nous devons être attentifs à l'évolution de la nature des problèmes à résoudre et de leurs solutions (Brodleur et al., 1991). Dans le présent document de travail, je vais comparer des ouvrages publiés par des chercheurs et des documents officiels sur les relations entre les autochtones et la police au Canada et en Australie. Je m'attacherai en particulier aux exemples et contre-exemples pour le Canada de la situation australienne dans le domaine des relations en milieu urbain. En particulier, on trouvera dans ce document :

- i) une comparaison historique générale des relations entre la police et les autochtones au Canada et en Australie;
- ii) des données comparatives sur la surreprésentation des autochtones dans le système de justice, en particulier sur le plan de l'activité policière en général, ainsi que pour les jeunes contrevenants et les femmes;
- iii) des données australiennes sur l'étendue des problèmes concernant le traitement et l'interrogatoire des suspects autochtones et, en particulier, sur l'application des «règles Anunga»;
- iv) des données comparatives sur des moyens récemment adoptés et proposés pour maximiser l'adhésion de la police à des règles officielles, en particulier avec la participation des autochtones au maintien de l'ordre dans leurs collectivités.



D'après ces données sur les relations entre les autochtones et la police en Australie, il est difficile de voir comment le Canada peut progresser dans le domaine des relations en milieu urbain en s'inspirant de l'Australie, en l'absence de recherches relativement approfondies sur ce problème dans ce pays. En particulier, nous devons examiner de récentes tentatives australiennes pour aller plus loin que proposer officiellement les règles Anunga, qui ne sont en fait, si l'on examine l'affaire de *R. c. Anunga* et autres, que des lignes directrices, et non des règles strictes, pour la conduite des policiers. Globalement, nous devons situer cette recherche particulière dans un cadre comparatif général qui maximise notre aptitude à apprendre d'autres pays, en l'occurrence l'Australie. Cela fournirait d'utiles données sur des exemples positifs et des contre-exemples d'un mode d'élaboration de principes et de méthodes de maintien de l'ordre qui soient professionnels, adaptés à la culture et qui font appel à la participation de la collectivité. Car, selon le document d'information sur la politique de maintien de l'ordre dans les réserves indiennes, joint au communiqué publié en juin 1991, tels sont les principes essentiels qui devraient servir de base aux relations entre les autochtones et la police au Canada, dans les réserves comme en milieu urbain.

Avant de poursuivre l'analyse, trois mises en garde, liées entre elles, sont nécessaires à propos de la recherche sur les questions de justice pour les autochtones, en particulier dans une étude comparative de ce genre-ci. Brodeur et al. (1991) résument bien ces préoccupations dans leur rapport final *Justice pour les Cris* (Justice for the Cree). Cette recherche communautaire portait sur la détermination de solutions de rechange valables au système actuel de justice pénale au Canada dans les petites collectivités rurales des Cris de la baie James. Toutefois, les points soulevés par les auteurs restent pertinents pour les études relatives aux autochtones et au système de justice pénale en milieu urbain.

Premièrement, ils font remarquer que beaucoup d'études actuelles semblent imprégnées par une perception commune voulant que les groupes autochtones au Canada ont les mêmes caractéristiques, les mêmes problèmes, et ont besoin de solutions analogues. Ces perceptions, font-ils remarquer, ont été renforcées par le travail des chercheurs, qui, souvent,

Ce rapport concluait, comme le rapport Procès de la justice (1991) sur les autochtones de l'Alberta, que :

Les règles Anunga sont maintenant appliquées sous une forme ou sous une autre presque partout en Australie et font partie des manuels de formation des services de police dans ce pays. Cette décision a soulevé beaucoup de controverses, surtout chez les corps de police, mais l'existence (officielle) des règles a été approuvée sans réserve par la commission de réforme du droit en Australie dans son rapport sur la reconnaissance du droit coutumier en 1986. Fait intéressant, en Australie, où le traitement des autochtones par la police a été l'objet de recherches et d'observations à l'échelle mondiale et où leur surreprésentation dans le système de justice pénale dépasse probablement le niveau canadien, le mode de réception des déclarations des autochtones accusés a été imposé par voie judiciaire. Nous pensons qu'il serait bon pour les tribunaux du Manitoba d'adopter les règles Anunga, compte tenu des différences qui existent entre le Canada et l'Australie (1991, 607).

Comme le sait n'importe quel analyste du système de justice pénale, et comme l'ont souvent souligné les auteurs des rapports sur les peuples autochtones et la réforme de la justice pénale, il est beaucoup plus facile de proposer des solutions que de les appliquer. Ainsi, beaucoup de changements proposés actuellement dans ce domaine, comme dans le rapport de 1991 de la Commission de réforme du droit, l'ont été au milieu des années 70, par exemple, à l'occasion de la conférence nationale sur les autochtones, à Edmonton (cf. Commission de réforme du droit, 1991).

Il ne faut pas s'étonner s'il en est malheureusement de même en Australie du système de justice pénale en général, et en particulier de la police. Beaucoup de rapports parus récemment sur les relations entre les autochtones et la police étaient tous essentiellement conformes aux observations de la *Criminal Justice Commission of Queensland* (1991, 60), qui vient d'être créée à la suite de l'enquête Fitzgerald sur la corruption et l'abus de pouvoir de la police au Queensland; selon la Commission, le défi pour les services de police en Australie consiste à accepter qu'il y a un fondement au ressentiment et à la suspicion des autochtones au sujet de la conduite de la police et à tenir compte de leur point de vue dans la conception de stratégies appropriées de la part de la police.

Il est clair qu'il faut étudier les relations entre la police et les autochtones en milieu urbain. L'un des principaux aspects de la cueillette d'informations essentielles sur des questions sociales, comme la police en milieu urbain, consiste à examiner ce qui se passe dans d'autres pays ayant les mêmes préoccupations. Ainsi qu'il est clairement indiqué dans le document de réflexion (1990) du Solliciteur général du Canada intitulé *Une vision de l'avenir de la police au Canada : Défi 2000*, une comparaison de ce genre peut être inestimable pour l'élaboration de la politique et des programmes en matière de police au Canada. Les recherches effectuées aux États-Unis, surtout au cours des années 70, ont ouvert la voie à la remise en cause des hypothèses sur lesquelles reposait, depuis plusieurs

décennies, le modèle policier paramilitaire, et ont préparé le mouvement actuel, aux États-Unis et au Canada, vers la police communautaire (1990,37).

En ce qui concerne la préoccupation actuelle pour l'analyse des relations entre la police et les autochtones en milieu urbain, l'Australie a été récemment mise en évidence à l'occasion d'études canadiennes sur une question étroitement liée au travail policier. D'après des constatations antérieures de l'enquête sur l'affaire Donald Marshall Jr., du rapport de l'*Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba* (1991), du rapport *Procès de la justice* en Alberta (1991) et du rapport de la Commission de réforme du droit sur les peuples autochtones et la justice pénale (1991), tous les auteurs ont conclu que le traitement par la police canadienne des autochtones au stade de l'interrogatoire et au sujet de la recevabilité des déclarations devrait être conforme à ce qu'ils appellent les «règles Anunga» (voir annexe 1). Insistant tout particulièrement sur le conflit entre les cultures, le rapport de l'enquête au Manitoba contient, au sujet des autochtones, ce qui suit :

[traduction] Leurs déclarations semblent prêter tout particulièrement à interprétation pour les interrogateurs de la police et peuvent donc transmettre des informations inexactes lorsqu'elles sont lues devant le tribunal. Leur vulnérabilité provient de l'incapacité du système judiciaire à surmonter les obstacles à une communication efficace entre les autochtones et le personnel judiciaire, et aux différences en matière de langage, d'étiquette, de concepts de temps et de distance, etc. Cette question a été examinée par un certain nombre de tribunaux, mais l'explication peut-être la plus complète a été fournie dans un tribunal australien (1991, 605).



On trouve essentiellement les mêmes vues dans le rapport de la Commission de réforme du droit (1991) sur les peuples autochtones et la justice pénale. Selon ce rapport, des détails restent à préciser. Mais, dans l'ensemble, l'objectif du maintien de l'ordre dans les collectivités autochtones (dans les réserves) était conforme à l'évolution concernant la souveraineté de la bande autochtone et la gestion par des autochtones de certains éléments du système de justice pénale, en particulier de la police. Les mêmes règles ne peuvent être facilement transposées aux milieux urbains, en particulier ceux qui sont d'abord non autochtones, mais où habitent des populations autochtones relativement importantes, comme Winnipeg, Regina, Moose Jaw, etc. Il n'est donc pas étonnant que le rapport du groupe de travail sur les populations indiennes et métisses de l'Alberta (1991, 33) ait conclu que, même si cela constitue une préoccupation croissante, le groupe de travail juge difficile d'évaluer avec quelque compétence les relations entre la police et les autochtones en milieu urbain.

une certaine mesure, la conception de l'approche en matière de police :

sera très différente pour les autochtones vivant dans des collectivités isolées et rurales où il n'existe peut-être pas d'infrastructure de services sociaux, et pour ceux qui résident dans de grandes agglomérations urbaines où il n'y a peut-être pas de collectivité suffisamment importante et identifiable. En fait, une majorité de plus en plus importante de contrevenants autochtones provient de ces zones urbaines et la population autochtone urbanisée, de plus en plus nombreuse, présente des défis particuliers pour la formulation d'approches innovatrices en matière de prévention du crime.

portaient sur le maintien de l'ordre dans les collectivités autochtones, c'est-à-dire dans les réserves. Toutefois, comme l'indique le rapport du *Saskatchewan Indian Justice Review Committee* (1992, 5), pas moins de 46% des Indiens inscrits en Saskatchewan habitent hors des réserves, souvent en milieu urbain. Dans d'autres provinces, il existe hors réserves d'aussi grands nombres d'Indiens inscrits, avec des Indiens non inscrits et des Métis. En même temps, on se rend compte, comme le reconnaît le document de travail sur les autochtones et l'administration de la justice (1991, 43) du ministère de la Justice, que, dans

## Introduction : la police en milieu urbain et la nécessité de données comparatives

On a beaucoup parlé, tout particulièrement depuis l'enquête sur l'affaire Donald Marshall Jr., des sérieuses préoccupations que soulèvent la surreprésentation et le traitement des autochtones au sein du système de justice pénale du Canada. Nous avons eu le rapport de l'*Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba* (1991) sur l'affaire J.J. Harper, abattu par la police de Winnipeg, le rapport *Procès de la justice (Justice on Trial)* (1991) sur le système de justice pénale et ses effets sur les populations indiennes et métisses de l'Alberta, les rapports des comités d'étude sur la justice en milieu autochtone de la Saskatchewan (*Saskatchewan Indian/Metis Justice Review Committees*) (1992), le rapport de la Commission de réforme du droit sur les peuples autochtones et la justice pénale (1991) et le document de travail intitulé *Les autochtones et l'administration de la justice* (1991) du ministère de la Justice.

Dans le cadre de ces initiatives, le 27 juin 1991, le ministre des Affaires indiennes et du Nord et le Solliciteur général du Canada ont annoncé une nouvelle politique fédérale du maintien de l'ordre dans les réserves indiennes. Cette insistance opportune sur la police comme élément central des études actuelles sur les populations autochtones et le système de justice n'a rien d'étonnant. Selon le rapport du *Saskatchewan Indian Justice Review Committee* (1992, 20), l'activité de la police constitue l'occasion la plus fréquente de contacts entre la collectivité autochtone et le système de justice pénale. Les auteurs ajoutent que, par conséquent, elle constitue le centre d'attention pour ce qui concerne l'aliénation, l'insensibilité culturelle ou le racisme systémique que les autochtones peuvent rencontrer dans leurs rapports avec le système de justice pénale.

Peut-être à la suite d'importantes négociations passées, et plus récentes, au sujet de revendications, qui ont mené, dans le récent débat sur l'unité canadienne, à la question de l'enchaînement dans la constitution du droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale, l'essentiel de la politique récemment annoncée sur le maintien de l'ordre dans les réserves indiennes et une bonne partie du contenu des rapports mentionnés plus haut

les collectivités autochtones, plus particulièrement contre les femmes. Comme on peut le remarquer, les décès causés par des actes de violence sont devenus un phénomène croissant et constituent un sujet de préoccupation pour toutes les populations autochtones d'Australie. Cependant, pour ce qui est des homicides, le pourcentage de femmes autochtones victimes d'homicide va jusqu'à 79 % dans le Territoire du Nord de l'Australie. Des données sont également présentées sur la proportion très élevée de femmes autochtones canadiennes qui subissent des mauvais traitements physiques, souvent à maintes reprises, et qui sont pourtant extrêmement réticentes à demander l'aide des organismes compétents. On explique la nécessité de faire participer davantage les collectivités autochtones aux services policiers dispensés aux collectivités autochtones et la possibilité de transférer les programmes modèles des régions rurales aux régions urbaines.

Dans la dernière section, on explique que les recherches universitaires et les publications provenant des diverses commissions, que ce soit en Australie ou au Canada, s'entendent sur les problèmes qui existent dans les relations entre les autochtones et la police et sur les moyens possibles d'apporter des changements positifs à cet égard. Les trois principaux moyens sont énoncés dans ces deux types de documents. En premier lieu, la meilleure stratégie globale consiste à continuer l'élaboration de services de police communautaires, mais en axant davantage ces services sur les origines autochtones. En deuxième lieu, les policiers qui sont affectés dans des régions peuplées principalement d'autochtones doivent recevoir une formation dans et par la collectivité autochtone visée. Les policiers expérimentés en qui les membres de la collectivité ont plus confiance, et il semble en exister, devraient participer davantage à la formation des policiers nouvellement affectés dans des collectivités et régions autochtones. En troisième lieu, on propose un renforcement fort nécessaire des «Règles Anunga». Ces règles sont présentées à l'Annexe I, et les politiques officielles de la police concernant le traitement des suspects autochtones en Australie sont présentées à l'Annexe II. Une recherche approfondie des données informatisées sur les questions de justice applicable aux autochtones, provenant du *CINCH*, la base de données en criminologie d'Australie, est également présentée.



politiques constituant le cadre d'un processus historique comparable de ségrégation, de contrôle paternaliste légalisé et de déclin des populations autochtones, au moins jusqu'aux années 40, dans les deux pays. Ce legs colonialiste et le rôle de la police comme agent d'application de la politique gouvernementale servent de toile de fond aux relations souvent mauvaises entre les autochtones et la police, source de beaucoup de préoccupations aujourd'hui. La section suivante présente des données démographiques et comparatives de base sur la surreprésentation des autochtones dans le système de justice pénale. Le Canada compte environ deux fois plus d'autochtones que l'Australie, et leur proportion à l'échelle nationale est le double. Toutefois, leur distribution régionale, leur concentration en milieu urbain et leur représentation dans le système de justice sont comparables à ce qu'on constate en Australie. À signaler, dans les deux pays, deux grandes préoccupations, qui sont au cœur du débat sur les autochtones et le système de justice et qui influent sur les relations entre la police et les autochtones. Ces deux préoccupations sont «l'intervention excessive» de la police auprès des autochtones «visibles» en milieu urbain, en ce qui concerne l'arrestation, les pratiques de mise en accusation et le traitement, et «l'intervention insuffisante» par rapport à la violence moins «visible» contre des autochtones, en particulier contre les femmes.

De nombreuses données sont présentées dans la section trois sur «l'intervention excessive» par rapport aux autochtones australiens dans le contexte de l'évolution historique générale, passant du colonialisme à un nouveau programme de «maintien de l'ordre» correspondant à un racisme systémique assez étendu en matière de police. La conclusion de cette section clé est que, si l'on se fonde sur un vaste ensemble de données sur les relations entre la police et les autochtones en Australie, rien ne semble indiquer que les règles Anunga aient entraîné un changement positif notable dans la façon dont la police australienne traite les populations autochtones. En fait, depuis leur promulgation en 1976, les relations entre la police et les autochtones se sont sensiblement détériorées en Australie et ont pris les proportions d'une crise.

Dans la section quatre, on trouve des données comparatives sur le grave problème d'«intervention insuffisante» de la police en ce qui a trait aux actes de violence commis dans

## Résumé

Le présent document de travail établit un parallèle entre le Canada et l'Australie en ce qui concerne la situation en matière de police chez les autochtones. On y constate d'abord que, la plupart du temps, les études et les publications touchant les autochtones et la police portaient sur le maintien de l'ordre dans les réserves. Ce n'est que dernièrement qu'on a commencé à prêter vraiment attention aux relations entre la police et les autochtones en milieu urbain, c'est-à-dire aux tendances, aux programmes et aux politiques dans ce domaine. Cette évolution est nécessaire, car «une majorité de plus en plus importante de contrevenants autochtones provient de ces zones urbaines, et la population autochtone urbanisée, de plus en plus nombreuse, présente des défis particuliers pour la formulation d'approches innovatrices en matière de prévention du crime» (ministère de la Justice du Canada, 1991, 43).

Pour enrichir nos connaissances sur un sujet, il est bon d'étendre notre champ d'étude à d'autres pays ayant des préoccupations analogues. En ce qui concerne l'analyse des relations entre la police et les autochtones, l'Australie a récemment été mise en évidence par des commissions canadiennes de justice autochtone sur une question étroitement liée au travail policier. Ces commissions ont toutes conclu que le traitement par la police canadienne des autochtones au stade de l'interrogatoire et au sujet de la recevabilité des déclarations devrait se conformer à ce qu'elles appellent les «règles Anunga». L'un des éléments fondamentaux de la présente étude consistait donc à évaluer le mode d'application des «règles Anunga» en Australie à titre d'élément clé de la comparaison entre le Canada et l'Australie du point de vue de ces relations. D'une manière générale, l'étude est axée, dans la mesure du possible, sur les relations entre la police et les autochtones en milieu urbain.

Comme introduction à l'évaluation des «règles Anunga», on trouvera un aperçu historique des relations entre la police et les autochtones au Canada et en Australie. On constatera l'existence d'un legs très semblable du point de vue des lois, des agents et des





# **DOCUMENT DE TRAVAIL**

## **LA POLICE ET LES AUTOCHTONES COMPARAISON ENTRE LE CANADA ET L'AUSTRALIE**

### **PRÉSENTÉ AU**

#### **MINISTÈRE DU SOLICITEUR GÉNÉRAL DU CANADA**

par

Les Samuelson  
Département de sociologie  
Université de la Saskatchewan

Le 5 mars 1993

\*  
Merci au Département de sociologie, Université de Calgary, de son aide quand j'y  
étais chercheur invité à l'automne de 1992.



Les Samuelson

**La Police et les Autochtones:  
comparaison entre le  
Canada et l'Australie**

**No. 1993-26**

Les opinions exprimées dans le présent document de travail n'engagent que l'auteur et ne représentent pas nécessairement les idées ni la politique du Solliciteur général du Canada.

DSS Cat: JS4-1/1993-26  
ISBN: 0-662-60211-0







Série sur les  
services policiers  
autochtones

La Police et les Autochtones:  
comparaison entre le  
Canada et l'Australie  
No. 1993-26

Rapport  
pour spécialistes